31761 11650702 1

GOVT PUBNS


Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/31761116507021

Government Publications
CAI XY11 -R25

Issue No. 1

Thursday, March 1, 1973

Wednesday, April 11, 1973

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Gordon Fairweather, M.P.

Fascicule nº 1

Le jeudi 1er mars 1973

Le mercredi 11 avril 1973

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Gordon Fairweather, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

LIBRARY
MAY 1973
UNIVERSITY OF TORONTO

First Session

Twenty-ninth Parliament, 1973

Première session de la

vingt-neuvième législature, 1973

26052—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen: Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gordon Fairweather, M.P.

Representing the Senate:

Senators

Flynn	Lafond
Goldenberg	Neiman

Representing the House of Commons:

Messrs.

Atkey	Brewin
Balfour	Fortin
Béchard	Fox

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents: Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gordon Fairweather, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs

Rowe	Walker–(8).
Thompson	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Marceau	Poulin
Morgan	Ritchie–(12).
Morin (Mrs.)	

(Quorum 12)

Le greffier du Comité
A. B. Mackenzie
Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*)
On March 22, 1973,
Mr. Morgan replaced Mr. Clark (*Rocky Mountain*)

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement
Le 22 mars 1973,
M. Morgan remplace M. Clark (*Rocky Mountain*)



Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

ORDERS OF REFERENCE

STATUTORY

Extract from the *Statutory Instruments Act* – 1970-71-72 c. 38

26. Every statutory instrument issued, made or established after the coming into force of this Act, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (*d*) of section 27, shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

OF THE SENATE

Extract from the *Minutes of the Proceedings* of the Senate

TUESDAY, January 23, 1973

JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

The Honourable Senators Flynn, Forsey, Goldenberg, Lafond, Neiman, Rowe, Thompson and Walker–(8).

Extract from the *Minutes of the Proceedings* of the Senate

THURSDAY, February 22, 1973

The Honourable Senator Molgat moved, seconded by the Honourable Senator Smith:

That the Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments have power to sit during adjournments of the Senate; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

The question being put on the motion, it was–
Resolved in the affirmative.

OF THE HOUSE OF COMMONS

Thursday, January 18, 1973.

Resolved,–That the following Members do compose the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments: Messrs. Atkey, Balfour, Béchard, Brewin, Clark (*Rocky Mountain*), Fairweather, Fortin, Fox, Marceau, Morin (Mrs.), Poulin and Ritchie.

ORDRES DE RENVOI

STATUTAIRES

Extrait de la *Loi sur les textes réglementaires* – 1970-1971-1972 c. 38

26. Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa *d*) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires.

DU SÉNAT

Extrait des *Procès-verbaux* du Sénat

Le MARDI 23 janvier 1973

COMITÉ MIXTE DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Les honorables sénateurs Flynn, Forsey, Goldenberg, Lafond, Neiman, Rowe, Thompson et Walker–(8).

Extrait des *Procès-verbaux* du Sénat

Le JEUDI 22 février 1973

L'honorable sénateur Molgat propose, appuyé par l'honorable sénateur Smith.

Que le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur les règlements et autres textes réglementaires ait le pouvoir de siéger pendant les ajournements du Sénat; et

Q'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le jeudi 18 janvier 1973

Il est résolu,–Que le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires soit composé de Messieurs Atkey, Balfour, Béchard, Brewin, Clark (*Rocky Mountain*), Fairweather, Fortin, Fox, Marceau, Morin (M^me^), Poulin et Ritchie.

Thursday, March 29, 1973.

Ordered,—That the document entitled "Notices of Motion for the Production of Papers", Tabled March 15, 1973, be referred to the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

ATTEST

Le greffier de la Chambre des communes

ALISTAIR FRASER

The Clerk of the House of Commons

Le jeudi 29 mars 1973

Il est ordonné,—Que le document intitulé «Avis de motions portant production de documents», déposé à la Chambre le 15 mars 1973, soit déféré au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

ATTESTÉ

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 1, 1973.
(1)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 10:52 o'clock a.m. this day, for the purpose of organization.

Present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Flynn and Forsey.

Representing the House of Commons: Messrs. Atkey, Béchard, Brewin, Clark (*Rocky Mountain*), Fairweather, Fox, Mrs. Morin, Messrs. Poulin and Ritchie.

Taking part: The Honourable Senators Carter and Denis.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Joint Chairmen.

The Honourable Senator Flynn moved,—That the Honourable Senator Forsey do take the Chair as Joint Chairman of this Committee.

The question being put on the said motion it was agreed to.

The Clerk of the Committee declared the Honourable Senator Forsey duly elected Joint Chairman of the Committee.

Mr. Béchard moved,—That Mr. Fairweather do take the Chair as Joint Chairman of this Committee.

The question being put on the said motion it was agreed to.

The Clerk of the Committee declared Mr. Fairweather duly elected Joint Chairman of the Committee.

The Joint Chairmen presiding, on motion of Mr. Béchard, it was

Agreed,—That the Committee print 1000 copies of its Minutes of Proceedings and Evidence and, as a supplementary issue, an Index prepared by the Library of Parliament.

The Honourable Senator Flynn moved,—That the Joint Chairmen and four other members appointed by the Joint Chairmen after the usual consultations do compose the Sub-committee on Agenda and Procedure.

After debate, the question being put on the said motion, it was agreed to.

On motion of Mr. Brewin, it was

Ordered,—That the Clerk of the Committee be authorized to obtain copies of the Statutory Instruments Act and of the Third Report of the Special Committee on Statutory Instruments, 1969, for distribution to members of the Committee.

At 11:12 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 1er MARS 1973
(1)

[*Traduction*]

Le Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires tient aujourd'hui à 10:52 sa séance d'organisation.

Membres présents:

Représentants du Sénat: Les honorables sénateurs Flynn et Forsey.

Représentants de la Chambre des communes: MM. Atkey, Béchard, Brewin, Clark (*Rocky Mountain*), Fairweather, Fox, Mme Morin, MM. Poulin et Ritchie.

Autres participants: Les honorables sénateurs Carter et Denis.

Le greffier du comité préside à l'élection des présidents conjoints du comité.

L'honorable sénateur Flynn propose—Que l'honorable sénateur Forsey soit nommé président conjoint du comité.

Ladite motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du comité déclare l'honorable sénateur Forsey dûment élu président conjoint du comité.

M. Béchard propose—Que M. Fairweather soit nommé président conjoint du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du comité déclare M. Fairweather dûment élu président conjoint du comité.

Sous la présidence des présidents conjoints, sur proportion de M. Béchard,

Il est convenu,—Que le comité fasse imprimer 1000 exemplaires de ses procès-verbaux et témoignages et, dans un fascicule supplémentaire, un index qui sera établi par la bibliothèque du Parlement.

L'honorable sénateur Flynn propose—Que les présidents conjoints et quatre autres membres désignés par eux après les consultations ordinaires constituent le sous-comité du programme et de la procédure.

Après un débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Sur proposition de M. Brewin,

Il est ordonné—Que le greffier du comité soit autorisé à obtenir des exemplaires de la loi sur les instruments statutaires et du troisième rapport du Comité spécial des instruments statutaires, 1969, pour les distribuer aux membres du comité.

A 11:12, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation des présidents.

WEDNESDAY, APRIL 11, 1973.
(2)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 4:15 o'clock p.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Fairweather, presiding.

Present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Flynn, Forsey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Atkey, Béchard, Brewin and Fox.

Witnesses: From the Department of Justice: Mr. James W. Regan, Assistant Deputy Minister (Legislation); Mr. Hilton McIntosh, Director, Privy Council Office. Mr. J.L. Cross, Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council).

The Committee proceeded to consider its permanent reference, section 26, the Statutory Instruments Act–1970-71-72 c. 38, which is as follows:

> 26. Every statutory instrument issued, made or established after the coming into force of this Act, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (d) of section 27, shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

The witnesses answered questions.

Documents entitled–Statistical Report-1972, Statistical Report January 1, 1973–March 30, 1973 and Statutory Instruments Regulations, P.C. 1971-2485 of November 9, 1971–were distributed by the witnesses.

And questioning continuing;

At 5:24 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

LE MERCREDI 11 AVRIL 1973
(2)

[*Traduction*]

Le Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 16 h 15. Le coprésident, M. Fairweather, occupe le fauteuil.

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Flynn, Forsey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Atkey, Béchard, Brewin et Fox.

Témoins: Du ministère de la Justice: M. James W. Regan, sous-ministre adjoint (législation); M. Hilton McIntosh, directeur du Bureau du Conseil privé; M. J. L. Cross, greffier adjoint du Conseil privé (Décrets).

Le comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, l'article 26 de la loi sur les textes réglementaires–1970-1971-1972 c. 38, qui est le suivant:

> 26. Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa *d*) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires.

Les témoins répondent aux questions.

Les documents intitulés: Rapport statistique–1972, Rapport statistique du 1er janvier 1973 au 30 mars 1973 et Règlements sur les textes réglementaires, C.P. 1971-2485 du 9 novembre 1971 sont distribués par les témoins.

La période des questions se poursuit.

A 17 h 24, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

A. B. Mackenzie,

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Wednesday, April 11, 1973.

• 1617

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Gentlemen, we have with us this afternoon Messrs. Ryan, McIntosh and Cross from the Privy Council Office.

The steering committee met and thought it would be a good idea to hear Mr. Gordon Robertson, but Mr. Robertson is unavailable this week and next. We then decided to get started before Easter and we are very happy that the Deputy Minister of Justice and the Clerk of the Privy Council have made their experts on this subject available to us. They say that they do not have anything prepared, but would you like to say a few words to get us started? We are taking tentative steps on this matter of scrutiny and I would like your advice and help.

Mr. James W. Ryan (Assistant Deputy Minister, Legislation, Department of Justice): Mr. Chairman, on behalf of my colleagues and myself, I think I should start by saying that we welcome the commencement of this Committee. The fact that it has been in the wings for the last year was of some assistance to Mr. McIntosh and his officers when they were viewing the regulations. We have no doubt at this time at all that the Committee will be very, very useful in bringing not so much regularity as understanding and appreciation of the difficulties encountered in the regulatory appeals.

As I mentioned, we did not prepare any opening statement because we did not know what might be wanted of us. We are here to assist in any way which your questions indicate we can be of assistance. We think that eventually you might have officials on the Committee whom we would probably be more in contact with than the Committee itself, but of course that depends on how you develop. I wish the Committee every success. Mr. McIntosh?

Mr. Hilton McIntosh (Director, Privy Council Office): No, I have nothing to add.

Mr. Brewin: I speak as one member of the Committee who is slightly overwhelmed by what seems to be the massive nature of the subject committed to us. I do not have any idea, and perhaps you can enlighten us on the volumes of regulations and what process, if any, you think we could go through in order to concentrate our attention on important ones and ones in fields in which the main law-making function is in fact by regulation. One of the subjects I am familiar with for other reasons, which have nothing to do with being on this Committee is the field of immigration law, for example, in which the basic rules that govern whether people are admitted to this country or not are really in the regulations. Certainly the act contains certain prohibitions, and so forth, but the main instrument of establishing policy in that important, human economic field is almost entirely in regulations which are issued from time to time and about which there is sometimes very little knowledge. You only stumble into these things if you happen to be trying to advise somebody who is caught up in the regulations.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mercredi 11 avril 1973

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. Fairweather): Messieurs, nous avons avec nous cet après-midi MM. Ryan, McIntosh et Cross du Bureau du Conseil privé.

Le comité de direction s'est réuni et a pensé que ce serait une bonne chose d'entendre M. Gordon Robertson, mais M. Robertson n'est libre ni cette semaine ni la semaine prochaine. Nous avons donc décidé de commencer nos réunions avant Pâques et nous sommes heureux que le sous-ministre de la Justice et le greffier du Conseil privé aient envoyé leurs experts à cette réunion. Ils n'ont pas préparé d'exposé, mais peut-être voudront-ils dire quelques mots pour démarrer la discussion? Nous ne faisons qu'aborder cette vérification et j'aimerais obtenir vos conseils et votre aide.

M. James W. Ryan (sous-ministre adjoint, Législation, ministère de la Justice): Monsieur le président, au nom de mes collègues et en mon nom personnel j'aimerais vous dire que nous nous réjouissons de la création de ce comité. Le fait qu'il soit demeuré dans les coulisses l'an dernier a quand même aidé M. McIntosh et son personnel lorsqu'ils ont étudié les règlements. Il n'y a pas de doute à ce moment-ci, que le Comité sera très utile non pas tellement à régulariser comme à mieux comprendre et à mieux apprécier les difficultés qui se posent lors d'appels en matière de réglementation.

Comme je l'ai mentionné, nous n'avons pas préparé de déclaration d'ouverture car nous ne savions pas ce qu'on voulait de nous. Nous sommes ici pour vous aider dans le sens que vos questions l'indiqueront. Nous pensons qu'éventuellement vous aurez des représentants du Comité avec lesquels nous pourrons communiquer plus facilement qu'avec le comité lui-même mais, évidemment cela dépend de l'orientation que prendra le Comité. Je lui souhaite beaucoup de succès. Monsieur McIntosh.

M. Hilton McIntosh (directeur du Bureau du Conseil privé): Non, je n'ai rien à ajouter.

M. Brewin: Comme membre du Comité, je suis un peu dépassé par la vaste nature du sujet qu'on nous a confié. Je n'ai aucune idée, et peut-être que vous pouvez m'éclairer sur les volumes de règlements qu'il nous faut connaître et sur les moyens qu'il faut prendre pour concentrer notre attention sur les règlements importants dans les domaines où l'établissement des lois se fait en réalité par voie de règlement. Un des sujets que je connais pour des raisons qui n'ont rien à voir avec le fait que je siège à ce Comité, a trait à la Loi sur l'immigration, par exemple, dont les règles principales en fonction desquelles on décide si des personnes seront admises ou non au pays, se trouvent dans les règlements. Il est vrai que la loi contient certaines interdictions par exemple, mais les textes principaux qui établissent la ligne de conduite dans ce très important secteur économique et humain se trouvent presque entièrement dans le règlement rendu public de temps à autre et que l'on connaît très peu. Vous les rencontrez si, par exemple, vous avez à donner un conseil à quelqu'un qui est aux prises avec le règlement. Le

[*Texte*]

There is no scrutiny of regulations by Parliament in that field. I wonder if you could suggest to us, out of what I assume is a mass of material, how we can develop a process which would concentrate our attention on things that ought to be of most interest to us as elected representatives of Parliament and of the people of Canada.

• 1620

Mr. Ryan: Mr. Chairman, I think the first point you touched upon was the volume, and perhaps we could fill you in a bit on the volume from Mr. McIntosh's figures and knowledge. I will come back to the other one, if you will permit me.

Mr. McIntosh: As Mr. Brewin said, Mr. Chairman, it is an immense field and I would have thought that it would have been a good idea if the Committee, besides having legal counsel to advise it on the approach it should take, had clerical staff as well so that the Committee could plan what areas of statutory instruments it felt it should cover. The field is huge, we agree, and I think you really have to have somebody who is prepared to sit and plan with you and decide how you are going to approach the topic and what areas you are going to cover.

So far as the numbers go, we can give you information with respect to the statutory instruments and regulations that have been registered, as required by the Statutory Instruments Act, since the act came into force on January 1, 1972. Mr. Cross has prepared a statistical report in this respect. Would it be useful if we distributed copies?

Mr. Béchard: May I ask a supplementary?

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Mr. Béchard on a supplementary.

Mr. Béchard: Are we entitled to examine regulations made before January 1, 1972?

Mr. McIntosh: That is not my understanding of Section 26 of the act.

Mr. Béchard: Thank you very much.

Mr. McIntosh: Perhaps it would be useful to refer to Section 26 first, Mr. Chairman, if members have copies of the act.

These statistical figures are a list of statutory instruments and regulations that have been registered, as required by the act, since January 1, 1972. Perhaps I should explain that the term "statutory instrument" as used in the act is a broader term than "regulation". Regulation, as defined in the act, is a type of statutory instrument. So far as registration is concerned, it is essentially the regulations that are required to be registered under the Statutory Instruments Act, except for certain exemptions that are set out in the regulations.

The first page is a statistical report for 1972 and the totals are on the right-hand side. You will notice in the top column there were

[*Interprétation*]

Parlement ne fait aucune vérification des règlements dans ce domaine. Je me demande si vous pourriez nous suggérer, à partir de ce que je considère être une masse énorme de documents, comment mettre au point une méthode qui nous permettrait de concentrer notre attention sur ce qui est le plus suceptible de nous intéresser en tant que représentants élus du Parlement et de la population du Canada.

M. Ryan: Monsieur le président, vous avez parlé d'abord du volume et je peux vous renseigner un peu là-dessus à partir des chiffres et des connaissances de M. McIntosh. Je reviendrai plus tard à l'autre point que vous avez soulevé.

M. McIntosh: Comme l'a dit M. Brewin, monsieur le président, il s'agit d'un domaine très vaste. Ce serait peut-être une bonne idée que le Comité ait des conseillers juridiques pour lui dire quelle méthode adopter et du personnel de bureau également afin que le Comité sache quelle section des textes réglementaires il croit devoir étudier. Nous sommes d'accord pour dire que ce travail est gigantesque, et il faut vraiment que quelqu'un soit disposé à discuter et à planifier avec vous et à décider quelle méthode adopter dans la matière et quel secteur couvrir.

Pour ce qui est des chiffres, nous pouvons vous dire combien de textes réglementaires et de règlements ont été enregistrés comme l'exige la Loi sur les textes réglementaires. Voulez-vous en avoir des exemplaires?

M. Béchard: Puis-je poser une question supplémentaire?

Le coprésident (M. Fairweather): Monsieur Béchard, une question supplémentaire.

M. Béchard: Avons-nous le droit d'étudier les règlements adoptés avant le 1er janvier 1972?

M. McIntosh: Je ne le crois pas, si j'en juge par l'article 26 de la loi.

M. Béchard: Je vous remercie beaucoup.

M. McIntosh: Il serait peut-être utile de consulter d'abord l'article 26 de la loi, monsieur le président, si les membres du Comité ont un exemplaire de la loi.

Ces statistiques se composent d'une liste des textes réglementaires et des règlements qui ont été enregistrés, comme l'exige la loi, depuis le 1er janvier 1972. Je devrais peut-être expliquer que les mots «textes réglementaires» utilisés dans la loi ont un sens plus vaste que «règlements». Le règlement, tel que défini dans la loi, est une sorte de texte réglementaire. Pour ce qui est de l'enregistrement, seuls les règlements doivent être enregistrés dans le cadre de la loi sur les textes réglementaires, sauf quelques exceptions qui figurent dans les règlements.

La première page que vous avez vous donne un rapport statistique pour 1972 et les totaux se trouvent du côté droit de la

[*Texte*]

639 what are in effect regulations registered and 117 statutory instruments other than regulations, making a total of 756. Not all of those were published in the *Canada Gazette* because some are exempt from publication. The numbers shown as published are 466 regulations and 117 statutory instruments, for a total of 583.

• 1625

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): To keep the record clear for those who are going to read these proceedings, the ones that are not registered are set out not only in the act but in the regulations?

Mr. McIntosh: Yes, that is right.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Involving the security of the . . .

Mr. McIntosh: Yes, that is right. There are a number of exemptions from registration set out in the regulations.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Would it be helpful to have these exemptions to keep the record clear? Perhaps you could paraphrase.

Mr. McIntosh: Section 7 of the Statutory Instruments Act sets out classes of regulations, the registration of which in the opinion of the Governor in Council is not practicable due to the number of regulations of those classes hereby exempt from registration. And then you will notice they list somewhat specifically in paragraphs (a) to (g) the classes of regulations that are exempt.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I think it is worth quoting.

Mr. McIntosh: Would you like me to read them?

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Parliamentarians are great record people and I have to think of those who do not have all the statutes in front of them. We would like to make an elegant record.

Mr. McIntosh: I will just carry on then:

(a) regulations made under the authority of Section 12 of the National Defence Act;

(b) rules, known as standing orders, made by the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police under the authority of subsection 21(2) of the Royal Canadian Mounted Police Act;

(c) "instructions to the trade" issued by the Canadian Wheat Board under the authority of the Canadian Wheat Board Act;

(d) regulations issued or made by the Canadian Grain Commission under the Canada Grain Act that

(i) are directed to a single person or body, or

[*Interprétation*]

feuille. Vous verrez, au haut de la colonne à droite, qu'il y a eu 639 règlements enregistrés et 117 textes réglementaires autres que des règlements, ce qui fait un total de 756. Ces documents n'ont pas été publiés dans la *Gazette du Canada* car certains règlements sont soustraits à la publication. 466 règlements ont été publiés, 117 textes réglementaires, ce qui donne un total de 583.

Le coprésident (M. Fairweather): Pour que le Procès-verbal puisse facilement se lire, il faut mentionner que ceux qui ne sont pas enregistrés sont indiqués non seulement dans la loi, mais également dans les règlements.

M. McIntosh: C'est juste.

Le coprésident (M. Fairweather): Il y a également le facteur sécurité . . .

M. McIntosh: Oui. Il y a un certain nombre de règlements soustraits à l'enregistrement qui sont indiqués dans les règlements.

Le coprésident (M. Fairweather): Croyez-vous que vous pourriez connaître ces exemptions pour le bénéfice des lecteurs du Procès-verbal? Vous pourriez peut-être le lire.

M. McIntosh: L'article 7 du règlement sur les textes réglementaires établit les catégories dont l'enregistrement, de l'avis du gouverneur en conseil, n'est pas possible en raison de leur nombre, et sont soustraits à l'enregistrement. Vous remarquerez ensuite que les alinéas *a*) à *g*) donnent une liste des classes de règlements qui sont soustraits.

Le coprésident (M. Fairweather): Je pense qu'il faudrait les citer.

M. McIntosh: Voulez-vous que je les lise?

Le coprésident (M. Fairweather): Les parlementaires sont des gens qui aiment bien garder des dossiers et je dois songer à ceux qui n'ont pas la loi devant eux. Nous voulons que les dossiers soient impeccables.

M. McIntosh: Je vais donc les citer:

a) règlements établis en vertu de l'article 12 de la *Loi sur la défence nationale;*

b) règles, appelées ordres permanents, établies par le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, en vertu du paragraphe 21(2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada;*

c) «instructions aux commerçants» publiées par la Commission canadienne du blé, en vertu de la *Loi sur la Commission canadienne du blé;*

d) règlements établis par la Commission canadienne des grains en vertu de la *Loi sur les grains du Canada,* et qui

(i) s'adressent à une seule personne ou à un seul organisme, ou

[*Text*]

(ii) apply to licensees for a period of time terminating not later than the end of the crop year with respect to which they were made;

(e) directions made by safety officers under Section 94 or 96 of the Canada Labour Code;

(f) orders and regulations issued or made by the Canadian Transport Commission established by the National Transportation Act that are directed to a single person or body; and

(g) by-laws, rules and regulations made under Section 230 of the Railway Act, other than by-laws, rules and regulations respecting

(i) the smoking of tobacco, expectorating, and the commission of any nuisance in or upon trains, stations or other premises occupied by a railway company; or

(ii) the travelling upon or using of a railway by members of the public.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): That is not flushing when the trains are standing in the station I love you. That is the only thing I know about that one. I suppose I should not be asking this but we are establishing parameters here. None of these under Section 7 are exempted because of reasons of secrecy?

Mr. McIntosh: No, these are exempted because of volume

The Joint Chairman (Senator Forsey): The ones Mr. Fairweather has just referred to would come under Regulation 14, Exemption from Publication, would they?

• 1630

Mr. McIntosh: I think that would come under Section 21.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, 21.

Mr. McIntosh: Those are the ones dealing with the interest of international relations, national defence or security.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Have you a problem, Mr. Brewin, or are you just ruminating?

Mr. Brewin: I am just commenting to myself.

Mr. Atkey: Mr. Chairman, if we are not following any particular order, I want to ask whether these are the only regulations in existence under the Statutory Instruments Act?

Mr. McIntosh: Are you referring to the . . .

Mr. Atkey: Oh, I am sorry. Are these the only regulations made for the Statutory . . .

Mr. McIntosh: Yes, SOR/71-592.

[*Interpretation*]

(ii) s'appliquent aux titulaires de permis durant une période se terminant au plus tard à la fin de la campagne agricole à l'égard de laquelle les règlements ont été établis;

e) directives établies par les agents de sécurité en vertu de l'article 94 ou 96 du *Code canadien du travail,*

f) ordonnances et règlements émanant de la Commission canadienne des transports en vertu de la *Loi nationale sur les transports* et qui s'adressent à une seule personne ou à un seul organisme; et

g) les statuts administratifs, règles et règlements établis en vertu de l'article 230 de la *Loi sur les chemins de fer,* sauf les statuts administratifs, règles et règlements concernant

(i) l'usage du tabac, l'expectoration et le fait de commettre quelque malpropreté dans ou sur les trains, gares, stations ou autres bâtiments occupés par une compagnie de chemin de fer, et

(ii) le mode de circulation sur le chemin de fer ainsi que son usage par le public.

Le coprésident (M. Fairweather): Comme par exemple dans le cas de tirer la chasse d'eau lorsque les trains sont en gare. Je vous aime bien et c'est la seule chose que je connaisse de ces règlements. Je suppose que je ne devrais pas poser cette question, mais nous fixons des paramètres et j'aimerais souligner qu'aucun de ces règlements ne sont soustraits à cause de leur caractère confidentiel?

M. McIntosh: Non, à cause de leur nombre.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Les règlements que M. Fairweather vient de mentionner paraissent au Règlement 14, règlement soustrait à la publication, n'est-ce pas?

M. McIntosh: Je pense que ça relève de l'article 21.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah bon, de l'article 21.

M. McIntosh: Ce sont ceux qui ont trait aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité.

Le coprésident: (M. Fairweather): Avez-vous un problème monsieur Brewin, ou êtes-vous en train de ruminer?

M. Brewin: Je me parlais à moi-même.

M. Atkey: Monsieur le président, si vous ne suivez pas un ordre particulier, j'aimerais vous demander si ce sont là les seuls règlements qui existent en vertu de la Loi sur les textes réglementaires?

M. McIntosh: Est-ce que vous parlez du . . .

M. Atkey: Je m'excuse, s'agit-il des seuls règlements en vertu de la Loi sur . . .

M. McIntosh: Oui, le document DORS/71-592.

[*Texte*]

Mr. Atkey: I have not read these. I am wondering if there is anything in here having to do with the proceedings of this committee. As I recall, there is only one section in the act which is rather vague as to this committee and there are no instructions by Parliament as to how this committee is to behave or how it is to conduct its business. And I am not sure indeed whether there is any power under the act for Parliament to delegate to the Crown, prescribed by way of regulation, how the committee is to be served. Is it clearly understood among us that we are free to determine our own procedure or our own order of business?

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): We are free within the terms of reference we get from either the Senate of the House of Commons as that applies to any committee. If I am incorrect, please jump on me. But this committee would have to seek the terms of reference from respective Houses. We hope to make them general and, you know, we are very much feeling our way. I think it is right to say at this stage that we expect to get permission from Parliament to have professional and clerical staff. We have a bit of dilemma and that is that there is a reference to this Committee of the regulations—I have to be careful in using these words:

> The criteria which are to be applied in determining if government papers or documents should be exempt from production.

That is a reference from the House of Commons on March 29, and it arose because of the debate that many of our colleagues took part in, about the problem of getting papers, documents produced under notices of motion.

There is a bit of dilemma there . . .

Mr. Atkey: But my concern is . . .

The Joint Chairman (Mr. Fairweather):—I will just finish in that we did not want to get diverted into an examination of that before we sort of wet our feet with Messrs. Ryan, Cross and McIntosh.

We also tried to get the Deputy Minister of Justice and Mr. Gordon Robertson; they will both gladly appear later but they could not this week and could not before Easter.

Excuse me being so talkative, but I guess—

Mr. Brewin: Mr. Chairman, one thing puzzles me a little bit; you said each of the "respective houses" on this. What is the right word; the Senate and the House of Commons, each had a power of reference to us, presumably some power, therefore limiting what we could do. But can they override the provisions of the section which is, in itself, so broad. Did they say that every regulation, every statutory instrument and so forth "shall stand permanently referred to any committee, may be established." I presume we are—

• 1635

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I am very sorry if I have been loose with language. What I meant was that we could not begin to hire staff at a professional level, travel to England to find out how they work. That is all.

[*Interprétation*]

M. Atkey: Je ne les ai pas. Je me demande s'il y a quelque chose dans ce document qui se rapporte aux délibérations de ce Comité. Si je me souviens bien, il n'y a qu'un article de la Loi qui est plutôt vague qui se rapporte au Comité et nous n'avons pas de directives du Parlement sur la manière d'agir du Comité ou la façon de faire nos travaux. Je ne suis pas certain que la Loi donne au Parlement le pouvoir de déléguer à la Couronne par voie de règlement sur la façon dont le Comité doit procéder. Il est tout à fait convenu entre nous que nous sommes libres de choisir nos propres méthodes et notre ordre des travaux.

Le coprésident (M. Fairweather): Nous sommes libres d'après le mandat que nous recevons soit du Sénat soit de la Chambre des communes comme pour tout autre comité. Si je me trompe, corrigez-moi, mais le Comité devra demander son mandat des Chambres respectives. Nous espérons que le mandat sera aussi général que possible et comme vous le savez nous cherchons un peu notre voie. Je pense qu'il est juste de dire à ce moment-ci que nous espérons obtenir du Parlement la permission d'engager du personnel professionnel et de bureau. Un dilemme se pose dans ce sens qu'on a référé au Comité les règlements, je dois bien choisir mes mots:

> Les critères qui doivent être utilisés pour déterminer si les documents du gouvernement seront soustraits à la présentation.

Il s'agit d'un renvoi de la Chambre des communes du 29 mars à la suite du débat auquel ont participé plusieurs de nos collègues concernant le problème d'obtention de documents, des documents présentés à la suite d'avis de motion.

Vous voyez donc qu'il y a un petit problème.

M. Atkey: Mais je me soucie . . .

Le coprésident (M. Fairweather): J'aimerais terminer, nous ne voulons pas nous engager dans ce genre d'étude avant d'avoir consulté MM. Ryan, Cross et McIntosh.

Nous avons également tenté d'avoir le sous-ministre de la Justice, M. Gordon Robertson. Les deux seront heureux de comparaître plus tard, mais ils ne le pouvaient ni cette semaine ni avant Pâques.

Je m'excuse de parler si longtemps mais je suppose . . .

M. Brewin: Monsieur le président, il y a une chose qui me trouble un peu: vous avez parlé de «les Chambres respectives». Quel est le bon terme: le Sénat et la Chambre des communes, chacun a un pouvoir de renvoi et par conséquent ils peuvent restreindre notre mandat. Est-ce qu'ils peuvent toutefois passer outre aux dispositions de l'article de la Loi qui en lui-même est très vaste? Ont-ils dit que chaque règlement, chaque texte réglementaire et le reste «seront renvoyés de façon permanente à un sous-comité qui sera établi.» Je suppose que nous sommes . . .

Le coprésident (M. Fairweather): Je m'excuse si mon langage n'a pas été très précis. Ce que j'ai voulu dire c'est que nous ne pourrions pas commencer à employer du personnel professionnel ou voyager en Angleterre pour constater sur place comment ils travaillent. C'est tout.

[*Text*]

Mr. Brewin: You mean we need to get money from somewhere.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Surely the other point that either house can refer to us as the House of Commons has done, something that is not specifically covered by Section 26. At least so it appears: the famous guidelines have been referred to us by the House of Commons. Presumably if the House is perfectly free to do that then it cannot limit what we are by statute entitled to do and indeed required to do.

Is that a correct statement? I am not a lawyer and perhaps I am using language even more loosely than my distinguished colleague here said he did a moment ago.

Senator Flynn: We are governed by the Act that in a sort of a way created this Committee and determined its terms of reference.

Mr. Brewin: Supposing this Committee decided on its own initiative, to use the example I raised before, that we wanted to study regulations under the Immigration Act, we will not have to go to anybody to get the authority to do so. We have the authority.

Mr. Atkey: Mr. Chairman, my concern is I think flowing in the opposite direction. After this Committee decides on a course of action, decides to scrutinize a body of regulations and in its wisdom sees fit to refer certain defective regulations back to the House or to the Senate, or indeed attempts on its own to cure defective regulations, I am not sure what powers this Committee has other than to report as a standing committee in the usual way back to either House and have that report debated in the usual way. That would be the only power we have.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): The witnesses have been kind enough to say, Mr. Atkey, that a statute passed in the committee and about to be established was in itself helpful.

I think that is a sort of declaration of intent.

Senator Flynn: We are entitled to express an opinion. I do not think we can go much further.

Mr. Atkey: If I may continue: as I understood, there were proposed amendments that did not carry when the original bill was being debated, giving the committee power and a particular procedure to get certain regulations or defective regulations back to either of the houses for debate.

Am I correct in assuming that there is no such power in this Act? And aside from our functioning internally as a committee in this type of form and making a committee interim report in the usual course, there are no further powers of this Committee.

[*Interpretation*]

M. Brewin: Vous voulez dire qu'il faut que quelqu'un nous donne de l'argent.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Pour ce qui est de savoir l'une ou l'autre chambre peut parler de nous comme de la chambre des communes, ce n'est pas explicitement indiqué dans l'article 26, ou du moins c'est ce qu'il semble; les célèbres directives nous ont été dictées par la Chambre des communes. Si la Chambre des communes a toute liberté de le faire cela ne peut pas aucunement limiter ce que nous autorise de faire la loi et ce qu'en fait nous devons faire.

Je ne me trompe pas, n'est-ce pas? Je ne suis pas homme de loi et j'utilise peut-être un langage encore moins précis que celui qu'a utilisé mon distingué collègue.

Le sénateur Flynn: Nous sommes gouvernés par la loi qui d'une certaine manière a créé ce Comité et en a fixé le mandat.

M. Brewin: Supposons que ce Comité décide de sa propre initiative, pour reprendre l'exemple que j'ai déjà utilisé, de vouloir étudier les règlements de la Loi sur l'immigration, nous n'aurons pas besoin de demander l'autorisation à qui que ce soit. Nous avons le pouvoir de le faire.

M. Atkey: Monsieur le président, mes préoccupations sont d'un autre ordre. Si, après avoir fixé un ordre du jour, le Comité décide d'étudier certains règlements et que, dans sa sagesse, il pense qu'il faut renvoyer certains de ces règlements qui sont défectueux devant la Chambre ou devant le Sénat, ou essaie en fait lui-même d'apporter des remèdes à ces règlements, je ne vois pas très bien quels autres pouvoirs ce Comité peut avoir autres que celui de faire un rapport comme tout autre comité permanent de la manière habituelle et de le communiquer soit à la Chambre soit au Sénat pour que ce rapport soit débattu. Il me semble que cela soit le seul pouvoir que nous ayons.

Le coprésident (M. Fairweather): Les témoins ont eu la gentillesse de dire, monsieur Atkey, qu'un statut adopté par le Comité et sur le point d'être établi était en lui-même utile.

Il me semble que c'est un genre de déclaration d'intention.

Le sénateur Flynn: Nous avons le droit d'exprimer notre avis. Je ne pense pas que nous puissions faire beaucoup plus.

M. Atkey: Si je peux poursuivre, d'après ce que j'ai compris, il y a eu des projets d'amendements qui n'ont pas été adoptés lors du débat relatif au projet de loi original, amendements accordant au Comité des pouvoirs et une procédure particulière lui permettant de renvoyer pour débat devant l'une ou l'autre des deux chambres certains règlements défectueux ou non.

Si ne comprends bien, cette loi ne comprend pas un tel pouvoir? Et mis à part qu'en tant que Comité nous opérons de manière interne de cette manière et que nous rédigeons un rapport intérimaire de la manière habituelle, ce Comité n'a pas d'autres pouvoirs.

[*Texte*]

Mr. Ryan: May I comment, Mr. Chairman? I think over a period of time you will probably develop perhaps two methods of making known or making effective the results of your deliberations.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Can everybody hear?

Mr. Ryan: I am sorry. I think in the course of time you will probably find that there will be two distinct methods by which you will make known your deliberations.

Following the experience in Britain and other places one would be consultation through your staff with the department where some irregularity or some defect is discovered in a regulation whereby that department will replace the regulation to accord with your recommendations.

Second, I imagine through the process of reporting to the House you will bring to the attention of ministers some recommendations regarding changes or variation in regulations. But apart from that, I do not think they work in any legislature in any different way than that.

You do not amend regulations. You suggest amendments or variations in either of the two ways: the informal way through the minister and departments and more formally by your report to Parliament.

• 1640

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I am pretty sure when the Committee met before they went through these many pages of material, expert evidence and so forth. I recall that at one stage a discussion took place on what criterion we should apply. One group of criterion dealt strictly with legal things, for instance, whether the regulation was in accordance with the authority conferred by Parliament and that type of thing. The others were policy questions and it was suggested that this Committee should not attempt to go into the policy of the regulations, but should scrutinize more or less their form and legality. However, if in the course of looking at things it came upon subject matters which were of interest to Parliament or might be of interest to Parliament, it should pass along to Parliament the suggestion that they refer the subject matter to an appropriate committee. Is my recollection correct on that? Do you think we have those powers?

Senator Flynn: If it is not policy, it is in the regulations. There would be some camouflage and I think we would be entitled to make a report on that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It struck me that if we found something that appeared to this Committee to be a gross intrusion under the rights of the subject, we should be entitled to draw that to the attention of both Houses.

Senator Flynn: That would be against either the main act or possibly the Bill of Rights and then, of course, the authority of the

[*Interprétation*]

M. Ryan: J'aimerais faire quelques remarques, monsieur le président. Je pense qu'au bout d'un certain temps, vous allez certainement adopter deux méthodes pour faire connaître ou pour rendre efficace les résultats de vos délibérations.

Le coprésident (M. Fairweather): Est-ce que tout le monde peut entendre?

M. Ryan: Je m'excuse. Je pense qu'au bout d'un certain temps vous découvrirez qu'il y a deux méthodes distinctes selon lesquelles vous pourrez faire connaître vos conclusions.

Si l'on s'en tient à l'expérience de la Grande-Bretagne entre autres, une de ces méthodes serait celle de la consultation par l'intermédiaire de votre personnel avec le ministère dont un des règlements contient une irrégularité ou un défaut et ce dernier remplacerait alors ce règlement pour se conformer à vos recommandations.

Deuxièmement, je suppose qu'en faisant rapport à la Chambre vous ferez part aux ministres de certaines recommandations concernant des modifications ou des variations dans les règlements. Ceci mis à part, je ne pense pas qu'aucun Parlement agisse d'une manière très différente.

On n'amende pas des règlements. On propose des amendements ou des variantes d'une façon ou de l'autre la voie officieuse directement auprès du ministre et des ministères et la voie plus officielle du rapport au Parlement.

M. Brewin: Monsieur le président, je suis à peu près sûr que lorsque le Comité s'est réuni ils avaient déjà passé en revue tous ces documents, tous ces témoignages de spécialistes, etc., etc. Je me souviens qu'à un certain moment on a discuté des critères qu'on devrait appliquer. Certains de ces critères s'occupaient strictement des questions juridiques, à savoir par exemple si le règlement était conforme à l'autorité conférée par le Parlement et d'autres questions du même genre. Les autres s'en tenait aux questions d'objectifs et on a émis l'idée que ce Comité ne devrait pas essayer de s'attaquer aux objectifs des règlements, mais simplement d'étudier et de vérifier leur forme et leur légitimité. Néanmoins, si pendant cette étude il découvrait quoi que ce soit qui puisse revêtir de l'intérêt pour le Parlement il suggérerait à ce dernier de renvoyer cette question devant le comité approprié. Mes souvenirs sont-ils exacts? Pensez-vous que nous ayons ces pouvoirs?

Le sénateur Flynn: Si ce ne sont pas des objectifs, c'est dans les règlements. Il s'agirait alors d'un camouflage et nous serions en droit de faire un rapport à ce sujet.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Il m'a semblé que si nous découvrions quelque chose qui nous apparaisse enfreindre certains droits, nous devrions avoir le droit d'en faire part aux deux chambres.

Le sénateur Flynn: Cela pourrait concerner la loi principale ou même la Déclaration des droits et alors, bien entendu, il ne saurait

[*Text*]

Committee would not be doubtful. Mr. Brewin wants to know if, when we are questioning some policies embodied in the regulations, we are entitled to criticize this policy. I think the fast answer is, no. However, if it were a way, let us say, of defining a new policy in a dubious way, I think we could report on a case of that kind, at least, that would be my feeling.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I agree with Senator Flynn. I would be inclined to think, though, there might be certain things which might appear to us to be infringements upon the rights of the subject which might well be contrary to the Canadian Bill of Rights. In such a case it might be worthwhile our drawing attention to these which might have escaped the notice of . . .

Senator Flynn: Oh yes, of that I have no doubt. I think it would be our first step.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Quite inadvertent breaches, let us hope.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Mr. Ryan has the *Hansard* Debates of March 8, 1971.

Mr. Ryan: The then Minister of Justice, Mr. Chairman, was referring to recommendation No. 20 of the McGuigan Report which reads as follows:

> The Scrutiny Committee should have the power, in its discretion, to refer regulations to other standing committees and that they should then stand referred to such committees for consideration.

Of course, the bill makes no provision along this line at all; but at that time the Minister said:

> I do not want to take a position on that because it tends to involve an old principle of renvoi. This is a question that can be discussed among the chairmen of committees when the scrutiny committee develops influence and prestige in this House.

I draw this to your attention.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): So it is up to us to develop some prestige.

Mr. Atkey: I have a further quote here from Mr. Turner. He said that he rejected the idea that the powers of the committee should be set forth in any way in the bill. He submitted that the powers of the committee should remain a matter for debate when the House Leader introduces the resolution for the establishment of a scrutiny committee if Parliament consents to the bill. I take it that to date it has not been held.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): When somebody moves concurrence it might be a good time for that debate. The debate might narrow our terms.

[*Interpretation*]

être question de mettre en doute l'autorité du Comité. M. Brewin veut savoir si lorsque nous mettons en doute certains objectifs contenus dans les règlements, nous avons le droit de critiquer cet objectif. Je crois qu'on peut tout de suite dire non. Cependant, s'il s'agit d'une nouvelle politique dont les objectifs sont définis d'une manière suspecte, nous pourrions alors dans ce cas tout du moins en faire rapport. C'est mon sentiment personnel.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je suis d'accord avec le sénateur Flynn. Je serais pourtant enclin à croire qu'il pourrait y avoir certaines choses qui pourraient nous apparaître comme des infractions au droit conféré qui pourraient très bien être contraires à la Déclaration canadienne des droits. Dans un tel cas, il pourrait être utile que nous attirions l'attention sur ces choses qui pourraient avoir échappé à . . .

Le sénateur Flynn: Je n'ai aucun doute à ce sujet. Ce serait la première mesure que nous aurions à prendre.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Des infractions par inadvertance, espérons-le.

Le coprésident (M. Fairweather): M. Ryan a le hansard du 8 mars 1971.

M. Ryan: Le ministre de la Justice de l'époque, monsieur le président, se référait à la recommandation nº 20 du Rapport McGuigan qui est la suivante:

> Le Comité de vérification devrait avoir le pouvoir, à sa discrétion, de renvoyer des règlements devant d'autres comités permanents et ces règlements devraient alors être réservés jusqu'à ce qu'ils aient été étudiés par ces comités.

Bien entendu, rien n'est prévu dans ce projet de loi dans ce sens, mais à cette époque le ministre a ajouté;

> Je ne veux pas donner mon avis à ce sujet parce que cela met en question tout le vieux principe du renvoi. Il s'agit d'une question qui peut être débattue par les présidents des comités une fois que le Comité de vérification aura acquis une certaine influence et un certain prestige auprès de la Chambre.

Je me permets de vous signaler cela.

Le coprésident (M. Fairweather): Il nous convient donc d'acquérir un certain prestige.

M. Atkey: J'ai ici une citation supplémentaire de M. Turner. Il a dit qu'il s'opposait à ce que les pouvoirs du Comité soient énoncés de quelque manière que ce soit dans le projet de loi. Il a dit que les pouvoirs de ce Comité devraient faire l'objet d'un débat lors de la présentation par le chef à la Chambre de la résolution pour la création d'un comité de vérification si le Parlement adopte le projet de loi. D'après ce que je sais, ce débat n'a pas encore eu lieu.

Le coprésident (M. Fairweather): Il serait peut-être temps d'entamer ce débat. Ce débat pourrait réduire notre mandat.

[*Texte*]

• 1645

Mr. Atkey: May I ask a technical question? What is the effect on the powers of this Committee in that under Section 26, we are not a standing committee, merely a committee?

Mr. Ryan: Under Section 26, Mr. Chairman, I do not think the Committee is established at all.

Mr. Atkey: It gives the power to–

Mr. Ryan: –A committee of the House, a joint committee or to committees that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing and that, presumably, has been done. I presume this is a standing committee.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Mr. McKenzie reminds us it has been done by Standing Order.

Mr. Atkey: So we are a standing committee.

Senator Flynn: A standing or special committee does not make any difference. As far as I am concerned, it is the terms of reference that guide us and whether they are found in the resolution adopted by both Houses or one House or are found in the act as we have in this present case. All regulations stand referred to the Committee and that is it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): My recollection is that in our Order, Senator Flynn, this is referred to as a standing joint committee.

Senator Flynn: I am quite sure it is.

Mr. Brewin: Could we not have a copy of that Order showing us what our authority is so that we can be aware of any limitations that may have been imposed by the Senate? Maybe there is nothing in it at all but it would be interesting.

Senator Flynn: I doubt it.

Mr. Brewin: Maybe they just established this and left it at that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am sure there are no limitations in it at all. Senator Flynn can speak with greater authority on this by far than I can but I shall be vastly surprised. You see, the Standing Committees of the Senate, under Rule 67(1)(*d*) include:

> the Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments to which should be appointed eight Senators.

We are a standing committee and there is no limitation about that at all.

Senator Flynn: We make no reference to the Terms of Reference because they are established by the act itself.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I will let the House of Commons' Chairman read the other one.

[*Interprétation*]

M. Atkey: J'aimerais poser une question d'ordre technique. D'après l'article 26, nous ne sommes pas un comité permanent, nous ne sommes qu'un comité. Quel effet cela a-t-il sur nos pouvoirs?

M. Ryan: Monsieur le président, l'article 26 ne traite pas du tout de comité.

M. Atkey: Cela donne le pouvoir . . .

M. Ryan: . . . à tout comité de la Chambre des communes, à tout comité mixte qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires et c'est ce qui a été fait, je pense qu'il s'agit d'un comité permanent.

Le co-président: (M. Fairweather): M. McKenzie me rappelle que c'est la conséquence d'un règlement de la Chambre.

M. Atkey: Nous sommes donc un comité permanent.

Le sénateur Flynn: Qu'il s'agisse d'un comité permanent ou spécial, cela ne fait aucune différence. En ce qui me concerne, c'est notre mandat qui nous guide et ce qui importe c'est de savoir s'il est fixé par la résolution adoptée par les deux chambres, par la Chambre ou par la loi comme c'est ici le cas. Ce Comité doit être saisi de tous les règlements. Un point, c'est tout.

Le co-président (le sénateur Forsey): Si je me souviens bien, sénateur Flynn, dans notre règlement on dit qu'il s'agit d'un comité permanent mixte.

Le sénateur Flynn: J'en suis pratiquement certain.

M. Brewin: Ne pourrions-nous pas avoir un exemplaire de ce règlement nous indiquant quelle est notre autorité afin que nous connaissions toute restriction qui ait pu être imposée par le Sénat? Il n'y a peut-être rien du tout, mais cela serait intéressant à savoir.

Le sénateur Flynn: J'en doute.

M. Brewin: Ils l'ont peut-être simplement créé et c'est tout.

Le co-président (le sénateur Forsey): Je suis sûr qu'il ne contient aucune restriction. Le sénateur Flynn est beaucoup plus compétent que moi en la matière mais j'en serais fort surpris. Le règlement 67(1)*d* concernant les comités permanents du Sénat comprend:

> Le Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires qui devrait comprendre huit sénateurs.

Notre comité est un comité permanent et il n'y a aucune restriction à ce sujet.

Le sénateur Flynn: Nous ne parlons pas du mandat car il est déterminé par la loi elle-même.

Le co-président (le sénateur Forsey): Je vais laisser le président représentant la Chambre des communes me lire l'autre règlement.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Yes.

Standing Order 65 says:

> (c) On Regulations and other Statutory Instruments, to act as members on the part of this House on the Joint Committee of both Houses established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments standing permanently referred thereto by Section 26 of the Statutory Instruments Act, to consist of 12 members.

Mr. Brewin: *boni judicio est ampliare jurisdictionem*—it is part of a good tribunal to enlarge its own jurisdiction. I think we should proceed to do that.

Mr. Ryan: Mr. Chairman, I do not know whether it would be of assistance to the Committee or not but in considering what reviewing and scrutinizing statutory instruments might involve, Mr. McIntosh put together a few of the things that normally would fall in under this. Perhaps you would like to have it entered.

Mr. McIntosh: These are just suggestions, Mr. Chairman, things that we thought the Committee might have in mind in reviewing and scrutinizing statutory instruments.

(a) Is it authorized by the statute pursuant to which it is made? (b) Does it constitute an unusual or unexpected use of the authority pursuant to which it is made? (c) Does it trespass unduly on existing rights and freedoms? (d) Is it inconsistent with the purposes and provisions of the Canadian Bill of Rights? (e) Have provisions of the Statutory Instruments Act respecting examination, registration and publication been complied with? (f) Have provisions of the Act under which the statutory instrument is made been complied with?—that is as distinct from the Statutory Instruments Act itself? (g) Is it unfair in its application to persons affected by it and (h) are any of its requirements unreasonable?

• 1650

Senator Flynn: May I ask whether the provisions of the Statutory Instruments Act which supersede Section 21—I mean of the Act which declared that all regulations were permanently referred to this Committee. Would this provision supercede Section 21 of the Statutory Instruments Act, where rights to inspect and obtain copies is precluded?

Mr. Ryan: Mr. Chairman, I am not quite sure I grasp the question. But if I understand it correctly, the Act now provides in Section 26 that every statutory instrument, after a certain date, stands permanently referred to this particular Committee, except an instrument, the inspection of which and the obtaining of copies of which, are precluded. They are defined under the regulations.

Senator Flynn: I see.

Mr. Ryan: And it is set out in Section 21, I believe, of the regulations.

Senator Flynn: That is clear. I did not have the text you just read. So that would exclude from our examination and powers of inspection the regulations described in Section 21.

[*Interpretation*]

Le co-président (M. Fairweather): Oui.

Le règlement 65 stipule que:

> *c*) Le Comité des règlements et autres textes réglementaires, chargé de représenter cette Chambre au Comité mixte des deux Chambres établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires siégeant en permanence conformément à l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires, qui comprend douze membres.

M. Brewin: Boni judicio est ampliare jurisdictionem—un bon tribunal doit élargir sa propre juridiction. Je pense que c'est ce que nous devrions faire.

M. Ryan: Monsieur le président, je ne sais si cela pourra apporter une aide quelconque ou non à ce Comité mais en considérant ce que l'étude et la vérification de textes réglementaires peuvent entraîner, M. McIntosh a rassemblé certains éléments à ce sujet. Vous aimeriez peut-être qu'on vous les communique.

M. McIntosh: Il ne s'agit que de suggestion, monsieur le président, de choses auxquelles le Comité devrait peut-être penser en étudiant et en vérifiant les textes réglementaires.

a) Est-ce autorisé par le statut auquel il se rapporte? *b*) Cela constitue-t-il une utilisation inhabituelle ou inattendue de l'autorité à laquelle il se rapporte? *c*) Enfreint-il indûment des droits et des libertés existants? *d*) Contrevient-il aux objectifs et aux dispositions de la Déclaration canadienne des droits? *e*) Les dispositions de la Loi sur les textes réglementaires concernant l'examen, l'enregistrement et la publication ont-elles été respectées? *f*) Les dispositions de la loi contenant ce texte réglementaire sont-elles respectées? Cela diffère-t-il de la Loi sur les textes réglementaires elle-même? *g*) Son application est-elle injuste à l'égard des personnes visées et *h*) une ou plusieurs des conditions requises sont-elles déraisonnables?

Sénateur Flynn: J'aimerais savoir si les dispositions de la Loi sur les textes réglementaires qui remplacent l'article 21—c'est-à-dire de la loi qui décrétait que tous les règlements seraient déférés de manière permanente au comité. Cette disposition remplace-t-elle l'article 21 de la Loi sur les textes réglementaires, qui excluaient tout droit d'inspection et d'obtention de copies?

M. Ryan: Monsieur le président, je ne suis pas tout à fait sûr d'avoir compris la question. Quoi qu'il en soit, si je l'ai bien comprise, la loi prévoir pour l'instant à l'article 26 que tout texte réglementaire est déféré de manière permanente au comité après une date déterminée, à l'exception d'un seul pour lequel l'inspection et l'obtention de copies sont exclues. Ceci est défini par le règlement.

Sénateur Flynn: Je vois.

M. Ryan: Et je crois que cela figure à l'article 21 du règlement.

Sénateur Flynn: C'est très clair. Je n'ai pas le texte que vous venez de lire. Cela exclurait donc le règlement décrit à l'article 21 des dispositions prévoyant notre pouvoir d'inspection et d'examen.

[*Texte*]

Mr. Ryan: That is right.

Mr. Fox: I wonder if Mr. Ryan could refresh my memory on the genesis of a statutory instrument from the moment, let us say, it is proposed by a minister—what happens to it, whether it is referred to the Department of Justice for examination, whether some of the questions which Mr. McIntosh brought forward are questions which the Minister of Justice, if he is indeed brought into play on this matter, is required to ask himself. Is my question sufficiently clear? I am fishing a bit, I guess, but is it sufficiently clear or is it sufficiently muddled?

Mr. Ryan: Mr. McIntosh.

Mr. McIntosh: There is a distinction, if I may make it, Mr. Fox, between the statutory instrument and its review under this Act and a regulation, which is a particular kind of statutory instrument. The Act requires the examination only of what are regulations. Section 3 of the Statutory Instruments Act deals with this. It sets out certain criteria that the Clerk of the Privy Council and the Deputy Minister of Justice are to ensure are met. I mentioned four of them, I think, in the suggestion I put forward just a minute ago as to the things the Committee itself might look at, such as, whether it is authorized by the statute pursuant to which it is made, and so forth. The procedure, so far as regulations are concerned, if that is what you would like me to deal with on this part . . .

Mr. Fox: I gather then that anything that comes before us has already been vetted by the Deputy Minister of Justice.

Mr. McIntosh: No. Only regulations. All statutory instruments, except those that are excluded, are by virtue of Section 26 referred to the Committee.

Mr. Fox: Does anyone examine those statutory instruments before they get to us?

Mr. McIntosh: Only if they are regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If you look at the statistical tables we have, Mr. Fox, you can see that the great bulk of the things referred to us are statutory orders and regulations, and the other statutory instruments are numerically a minor part of what comes before us. But as I understand what Mr. McIntosh has been saying, the scrutiny by the Private Council office and by the Deputy Minister of Justice applies to the first category, the regulations, strictly so-called. Not to the other statutory instruments.

Mr. McIntosh: That is right.

Senator Flynn: Do I understand that Section 3 of the Statutory Instruments Act refers only to proposed regulations? We have no authority over proposed regulations. That is understood, because they are not adopted. We have nothing to decide in advance. We have to find out afterwards whether they are in accordance with the acts under which they are enacted or other acts which may be of a

[*Interprétation*]

M. Ryan: C'est exact.

M. Fox: Monsieur Ryan pourrait peut-être me raffraîchir la mémoire en nous donnant les grandes lignes de la genèse d'un texte réglementaire à partir du moment où, disons, il est présenté par un ministre—ce qu'il en advient, si on le transmet pour étude au ministère de la Justice, et si certaines des questions abordées par M. McIntosh sont des questions que doit se poser le ministre de la Justice si du moins il entre en jeu à ce sujet. Ma question est-elle suffisamment claire? Je nage un peu, je pense, mais ma question est-elle suffisamment claire ou suffisamment embrouillée?

M. Ryan: Monsieur McIntosh.

M. McIntosh: Si vous me le permettez, monsieur Fox, nous avons ici une distinction entre le texte réglementaire et son étude en vertu de la Loi et un règlement qui est un type particulier de texte réglementaire. La Loi exige uniquement l'examen des règlements. L'article 3 de la Loi sur les textes réglementaires en fait d'ailleurs mention. Il établit certains critères et précise que le greffier du Conseil privé et le sous-ministre de la Justice doivent veiller à ce qu'ils soient respectés. J'en ai mentionné 4, je pense, au cours de mon intervention il y a quelques instants lorsque je parlais des éléments que pourrait envisager le comité par exemple, s'il est habilité à procéder par la Loi en vertu de laquelle le règlement est établi, et ainsi de suite. En ce qui concerne les règlements, et si c'est de cela que vous voulez que je parle à ce sujet, la procédure . . .

M. Fox: Je conclus donc que tout ce qui nous est soumis a déjà été examiné par le sous-ministre de la Justice.

M. McIntosh: Non. Il s'agit uniquement des règlements. Tous les textes réglementaires, à l'exception de ceux qui sont exclus, sont déférés au Comité conformément à l'article 26.

M. Fox: Mais y a-t-il quelqu'un qui étudie ces textes réglementaires avant qu'ils ne nous parviennent?

M. McIntosh: Uniquement s'il s'agit de règlements.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si vous étudiez les tableaux statistiques dont nous disposons, monsieur Fox, vous constaterez que la grosse majorité des textes qui nous sont soumis sont des décrets et des règlements statutaires et que les autres textes statutaires constituent, numériquement parlant, une partie bien moins importante de tout ce qui nous est présenté. Mais, d'après ce qu'a dit M. McIntosh, l'étude des documents par le bureau du Conseil privé et par le sous-ministre de la Justice ne vise que la première catégorie, c'est-à-dire les règlements, selon cette stricte appellation. Mais nullement les autres textes réglementaires.

M. McIntosh: C'est exact.

Sénateur Flynn: Dois-je comprendre que l'article 3 de la Loi sur les textes réglementaires ne vise que les projets de règlements? Nous n'avons aucun pouvoir à leur sujet. C'est évident étant donné qu'ils ne sont pas adoptés. Nous ne pouvons rien décider d'avance. Nous cherchons à déterminer par la suite si ces règlements sont conformes aux lois qui les régissent ou à d'autres lois de portée générale telle

[*Text*]

general application like the Bill of Rights. But it seems to me that this Section 3 is superfluous. We are not here to examine proposed regulations but regulations that have been enacted.

• 1655

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think Section 3 has nothing directly to do with us. It simply means that the Deputy Minister of Justice and the President of the Privy Council examine proposed regulations, and only when they are adopted do they come to us at all. When they come to us, having been adopted, we know that they have been, to use Mr. Fox's term, vetted by the President of the Privy Council and by the Deputy Minister of Justice. Is that a correct understanding?

Mr. McIntosh: Yes, that is right.

M. Béchard: Monsieur le président, je voudrais demander, qui va décider des règlements que nous allons étudier en premier? Le comité directeur ou notre Comité? M. Brewin a parlé tout à l'heure des règlements de la Loi sur l'immigration; est-ce que ce sera cela, est-ce que ce sera d'autre chose, qui va décider cela?

Le coprésident (Le sénateur Forsey): A mon avis, le comité directeur a la tâche de proposer la décision au Comité plénier. Si je ne me trompe pas, je dois consulter M. Fairweather à ce sujet.

(The Joint Chairman (Senator Forsey) continues from French)

What would you think, Mr. Joint Chairman, of the steering committee's taking a preliminary look at it?

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): We thought we would have an overview with witnesses like the gentlemen who are here today. Mr. Thorson, the Deputy Minister, who has been very close to this whole subject, has offered to come if we want him but he could not come this week, and also Mr. Gordon Robertson. We hope to have, by the time the Easter recess is over, some sort of indication of a program for the next couple of months. We are very open because we want to do this properly. I wonder if any of you gentlemen, or either of you gentlemen, know about the British committee and how it works. I know the parliamentary internes are going to Britain and I have asked one of them to . . .

Mr. Béchard: Send this Committee during the recess.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): We have to show a little more evidence of activity before we travel.

Le sénateur Flynn: Si je me souviens bien, monsieur le président, la dernière fois que nous nous sommes réunis, vous avez suggéré que tous les membres du Comité pouvaient faire des propositions quant à la classe ou au genre de réglementation que nous devions étudier. Le Comité est maître de son programme, et la procédure c'est que le comité exécutif fait des recommandations qui ne lient pas le Comité.

M. Béchard: Les membres du Comité peuvent avoir des doutes sur la trop grande rigidité de certains règlements, nous allons en étudier quelques-uns, mais nous ne pousserons pas la fantaisie jusqu'à étudier tous les règlements qui vont être adoptés.

[*Interpretation*]

que la Déclaration des droits de l'homme. Mais il me semble que l'article 3 est superflu. L'objet de notre présence ici est d'examiner des projets de règlements et non pas les règlements déjà adoptés.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je crois que l'article 3 ne relève pas de notre compétence. C'est le ministre adjoint de la Justice et le président du Conseil privé qui sont censés examiner le projet de règlements alors que nous les examinons lorsqu'ils sont adoptés. Parce qu'ils nous sont donc soumis pour fins d'examen, c'est après avoir été approuvés par le président du Conseil privé et le ministre adjoint de la Justice.

M. McIntosh: C'est exact.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, I would like to know who is going to decide which regulation we shall examine first? Is it going to be the steering committee or this Committee? Mr Brewin mentioned a while ago the regulations under the Immigration Act; who is going to decide this?

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is my feeling that the steering committee is responsible for proposing a decision to the plenary committee. But I must consult Mr. Fairweather in this respect. A votre avis, monsieur le coprésident, le comité de direction doit-il faire une étude préalable de cette question?

Le coprésident (M. Fairweather): Nous pensions dégager une vue d'ensemble en présence de témoins comme les messieurs qui sont ici aujourd'hui. Le sous-ministre M. Thorson qui est très au courant de ce problème m'a offert de venir mais il était empêché cette semaine, et la même chose est vraie de M. Gordon Robertson. Nous espérons avoir une ébauche de programme pour les mois à venir après les vacances de Pâques. Nous sommes ouverts à toutes suggestions. J'aimerais savoir si vous êtes au courant de la façon donc fonctionnent les comités britanniques. Par ailleurs, je sais que les stagiaires parlementaires se sont rendus en Grande-Bretagne et je leur ai posé la question.

M. Béchard: Vous n'avez qu'à envoyer le Comité pendant les vacances de Pâques.

Le coprésident (M. Fairweather): Nous devons avoir fait nos preuves avant de nous mettre à voyager.

Senator Flynn: If I remember correctly, Mr. Chairman, last time we met, you said that all members of the Committee could suggest what type of regulations we might study. The Committee is master of its own program and according to the procedure the steering committee makes recommendations which are not binding upon the Committee.

Mr. Béchard: If members of the Committee have doubts as to the excessive rigidity of certain regulations, we may examine some of them, but we shall not go as far as to examine all the regulations which have been enacted.

[*Texte*]

Le sénateur Flynn: Ce serait plus qu'une fantaisie. C'est une grande fantaisie. Ce serait une tâche impossible.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Mais je crois que M. Brewin a suggéré que nous pouvions décider d'avance pour ainsi dire que nous allons commencer avec telle et telle catégorie d'instruments statutaires. Cela n'empêche pas, en cas d'urgence, d'étudier quelque chose de spécial, s'il y a quelques questions d'importance capitale, enfin. Mais autant que je sache il a suggéré que nous choisissions d'avance quelques catégories d'instruments statutaires à examiner au tout début.

• 1700

Le sénateur Flynn: Je pense que c'est seulement avec une certaine expérience que nous saurons nous orienter vers tel domaine en particulier, c'est un Comité qui ne fonctionnera pas d'une manière très efficace avant d'avoir acquis peut-être une année ou deux d'expérience.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I do not know whether people give me permission but there are a couple of good paragraphs in the report of Mr. MacGuigan, the Third Report of the Special Committee on Statutory Instruments, referring to the British Committee's experience. This is on page 73, and I quote:

> To sum up: the amount of work, most of it drudgery, which is done by the Committee with the assistance of Counsel to the Speaker is considerable. The value and importance of this work are undeniable. The very existence of the Committee must prevent more shortcomings than the Committee detects; unjustifiable delay in publication, and laying before Parliament, has almost ceased; statutory instruments have become more intelligible.

And, then, there is a reference there:

> Since (1944) it (the Select Committee on Statutory Instruments) has been in continuous existence and has done valuable work contrary to a good deal of expert and official opinion to the effect that its tasks were impracticable, undesirable, and so forth.

In each of the cases not only am I quoting from the Third Report but from articles or books on the British experiences. I think we can take some heart; as a matter of fact, both witnesses today have already been kind enough to say that the very thought of such a committee really fills them with such horror that . . . you know, the regulations are more elegant now and are being published more speadily.

The Joint Chairman (Senator Forsey): One of those watchdogs. It is no wonder that we have agreed to make it superfluous.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I did read the comment that if Moses had been a committee, the children of Israel would still have been in Egypt.

Anybody else?

[*Interprétation*]

Senator Flynn: It would be an impossible task.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But Mr. Brewin had suggested that we might decide ahead of time which regulations would be studied first. This would not prevent us should an emergency arise to examine a special case of capital importance. As far as I know he has suggested that we choose in advance some classes of statutory instruments to be examined right at the start.

Senator Flynn: I think it is only with a certain amount of experience that we will be able to get into a certain field. This Committee will not operate efficiently before a year or two of experience.

Le coprésident (M. Fairweather): Je ne sais pas si vous allez me donner la permission, mais il y a quelques bons paragraphes dans le rapport de M. MacGuigan, le troisième rapport du Comité spécial sur les textes réglementaires qui traitent de l'expérience du Comité britannique.

A la page 73, je cite:

> Pour résumer: la somme de travail qui est en grande partie ingrate, et qui est effectuée par le Comité avec l'aide du conseiller de l'Orateur est considérable. On ne peut nier la valeur et l'importance de ce travail. L'existence même du Comité doit empêcher plus de lacunes que le Comité n'en pourrait trouver; des retards injustifiables dans les publications, dans la présentation devant le Parlement, ont presque cessé; les textes réglementaires sont devenus plus faciles à comprendre.

On parle ensuite de ce qui suit:

> Il existe de façon continue depuis 1944 et il (le Comité choisi sur les textes réglementaires) a fait un travail valable contrairement à l'avis qu'avaient exprimé un bon nombre d'experts et de hauts fonctionnaires jugeant que ces travaux ne seraient pas pratiques et seraient indésirables, etc.

Dans chacun des cas, non seulement je cite à partir du troisième rapport, mais d'articles ou de livres concernant les expériences britanniques. Je pense qu'on peut s'encourager; en réalité les deux témoins ici aujourd'hui ont été assez bons de dire que l'idée même d'un tel comité leur cause un tel choc que . . . Vous savez, les règlements sont plus élégants maintenant et ils sont publiés beaucoup plus rapidement.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Nous serons un des chiens de garde. Ce n'est pas étonnant que nous ne l'avons déclaré superflu.

Le coprésident (M. Fairweather): Je lis ce commentaire suivant: Si Moïse avait été au Comité, les fils d'Israël seraient toujours en Égypte.

Y a-t-il quelqu'un d'autre?

[*Text*]

Mr. Atkey: Mr. Chairman, I wonder if, perhaps by the next meeting, the steering committee might apply its collective mind to coming up with some of the principles of review and scrutiny which we might adopt for our internal working purposes. We have a list of eight that were read into the record earlier and I would like to consider those. There are three criteria which were suggested in the MacGuigan report. Some of those on the earlier list of eight appear in Section 3 of the act and, of course, I think that fact alone should be included in our list. We may want to expand this list of eight or contract it, as the case may be, but I think it is a starting point.

We should set up some principles against which we carry out that review and scrutiny. If it is necessary to get a decision made and show we are making progress, this might be the first order of business at the next meeting of this committee, to reach agreement as to principles quite apart from the substantative regulations and statutory instruments that we are going to examine.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I wonder if we could ask that people take Mr. McIntosh's eight suggestions and rather than have another meeting of the steering committee, we could have the comments of members of this committee. We have very few more people here today than are at a steering committee, to be frank, and I think we should do that and at the next meeting try to, from the word "collegiality"—what is the word? well, anyway—get your good opinions. We will try to get together a list of principles; they may be the eight or there may be a couple more added, depending on your resourcefulness.

Mr. Brewin: May I use a powerful word . . .

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I hope you will.

• 1705

Mr. Brewin: —that seems to have got into the language lately? Would somebody give us what they call an overview? We have been told that in 1972 there were 578 statutory instruments published in part 2 of the *Gazette*, covering 2,177 pages. The total number registered in 1972 was 756. I would be quite interested to have a division of these into general subject matters. Maybe this is quite impossible. Maybe the 756 different statutory instruments are so widely varied that there is no way to categorize them. Yet while it would not be easy for any of us to read all the 2,177 pages, there may be someone, perhaps Mr. McIntosh, who already has a fairly good working knowledge of them. Could someone give us this sort of over-all view of fields in which controversial or borderline regulations come up?

I mentioned one subject from the general field that I am familiar with. That was immigration. I hope it is not the only subject, but I know how important the regulations are there. I am sure there are many other fields I do not know about where the regulations are an extremely important form of legislation. I do not want a review of all the immigration regulations that might have been passed since 1972, just a statement that there are immigration regulations that have been passed since 1972, as I know. The Committee might want to look into them, or into regulations under some other statute that might particularly attract our interest in the light of the criteria that have been suggested.

[*Interpretation*]

M. Atkey: Monsieur le président, je me demande si peut-être lors de la prochaine réunion le comité de direction ne pourrait pas nous donner des principes directeurs de révision et d'examen que nous pourrions adopter pour notre travail au sein du Comité. Nous avons une liste de huit principes que nous avons déjà lue pour le béefice du procès-verbal précédemment et j'aimerais que nous en tenions compte. Le rapport MacGuigan propose trois critères. Certains sur la liste des huit paraissent à l'article 3 de la Loi et évidemment il faudrait par le fait même que notre liste les mentionne. Nous voudrons peut-être élargir cette liste de huit ou la réduire au besoin. A mon avis, c'est un point de départ.

Il nous faudrait établir certains principes pour contrôler cette révision et cette vérification. S'il est nécessaire de prendre une décision et d'indiquer que nous faisons des progrès, le premier point à l'ordre du jour pour la prochaine réunion du Comité serait peut-être de tomber d'accord sur les principes indépendamment des règlements importants et des textes réglementaires que nous devrons examiner.

Le coprésident (M. Fairweather): Ne pourrions-nous pas demander à ces gens de considérer les huit suggestions de M. McIntosh et plutôt que d'avoir une réunion du comité de direction de demander les commentaires des membres du Comité. Il y a très peu de gens ici qui ne font partie du comité directeur, ils pourraient être francs, je crois qu'il faudrait agir de cette façon lors de la prochaine réunion, d'essayer de . . . quel est le mot . . . de toute façon, essayer d'avoir de bonnes opinions. Nous essaierons d'établir ensemble une liste des principes directeurs, il pourrait y en avoir huit ou quelques-uns de plus si on a un peu d'imagination.

M. Brewin: Puis-je utiliser un mot qui fait autorité . . .

Le coprésident (M. Fairweather): J'espère que vous le ferez.

M. Brewin: Cela semble faire partie du langage maintenant? Quelqu'un pourrait-il nous donner ce qu'on appelle une vue d'ensemble? On nous a dit qu'en 1972, 578 règlements ont été publiés dans la seconde partie de la *Gazette,* et que cela a rempli 2,077 pages. Le nombre total de règlements enregistrés était de 756 en 1972. J'aimerais que l'on me donne une répartition de ce chiffre selon les sujets d'intérêts principaux. Peut-être cela est-il impossible. Peut-être les 756 règlements sont-ils trop différents pour être catégorisés. Certes, il serait trop long, pour chacun d'entre nous, de lire les 2,177 pages, mais peut-être quelqu'un, M. McIntosh, par exemple, peut-il nous en donner une idée puisqu'ils les connaît. Nous aimerions avoir une vue d'ensemble sur tous ces règlements.

J'ai parlé d'un sujet que je connais bien, celui de l'immigration. J'espère que ce n'est pas le seul sujet, mais je sais combien les règlements sont importants dans ce domaine. Je suis sûr qu'il y a beaucoup d'autres domaines où ces règlements sont un élément extrêmement important de la loi. Certes, je ne veux pas que l'on m'énumère tous les règlements sur l'immigration qui ont été adoptés depuis 1972, mais je voudrais simplement savoir qu'on en a adopté depuis 1972. Le Comité aimerait sans doute examiner certains d'entre eux, en fonction des critères qui ont été suggérés.

[*Texte*]

Mr. McIntosh: We do not keep any classification of regulations in the fashion that you mention, Mr. Brewin, but I do not think there should be any trouble in pulling together something that might be useful to the Committee. As to their importance, I would think that is really a subjective matter.

Mr. Brewin: We do not mind that, though.

Mr. McIntosh: If I list, for example, that 400 of these were made under the Fisheries Act and so many under the Immigration Act and so forth, would that be what you have in mind?

Mr. Brewin: Yes. There might be some members of the Committee who think that a review of regulations under the Fisheries Act should be a high priority. There might be others who do not think so. Then we could start in on it in the light of this general view of what sort of subject matters this field covers. I do not know whether that is possible or not. Maybe the other members of the Committee do not agree with me but I think it would be helpful.

Mr. Atkey: Mr. Chairman, Mr. McIntosh has said that subjective evaluations must be made. Would I be unfair to him if I were to ask him to be subjective and give us his views on where the Committee might most profitably spend its time? If he is not free to do that, for understandable reasons, could I suggest three or four areas and get his reaction?

Senator Flynn: Before this question is answered I think there is a more vital one. Is the Department of Justice watching all the regulations issued by other departments to see if they are in accordance with the enacting legislation?

Mr. McIntosh: We are carrying out the requirements of the Statutory Instruments Act in that respect, Senator.

Senator Flynn: Do you occasionally find regulations that in your view or that of the Department of Justice go beyond the powers or are defective in one way or another? What do you do when you find such species?

• 1710

Mr. McIntosh: When we are of the opinion that a regulation that has been submitted by a department is beyond its powers, we inform the department. We usually work with it to see that the section is taken out of the regulations.

Senator Flynn: Does it happen regularly?

Mr. McIntosh: Not that greatly. It is very hard to say. We go through something like 700 regulations or amendments to regulations a year. There are 2,000 pages alone in the *Canada Gazette*. I cannot remember—my staff probably could not remember either—at what particular point we were able to tell a department that this was *ultra vires* and get it removed.

Senator Flynn: You must have started on a report for us concerning what you have found in recent months.

[*Interprétation*]

M. McIntosh: Nous n'avons pas classé ces règlements de la manière dont vous parlez. Mais je pense qu'il est possible de compiler un document qui serait utile au Comité. Quant à l'importance de ces règlements, je pense que c'est une question tout à fait suggestive.

M. Brewin: Je suis d'accord.

M. McIntosh: Si je vous fournis, par exemple, une liste de 400 règlements qui ont été adoptés en vertu de la Loi sur les pêcheries, et autant pour la Loi sur l'immigration, etc., cela vous satisferait-il?

M. Brewin: Oui. Peut-être certains membres du Comité estiment important d'avoir une étude des règlements adoptés dans le cadre de la Loi sur les pêcheries. Mais d'autres pourraient ne pas être du même avis. De sorte que nous pourrions commencer par avoir une liste de ces règlements, par sujet d'intérêt. Je ne sais pas si cela est possible. Peut-être les autres députés ne seront-ils pas d'accord avec moi, mais je pense que ce serait utile.

M. Atkey: Monsieur le président, M. McIntosh a dit que des évaluations subjectives devaient être faites. Puis-je alors lui demander d'être subjectif, à son tour, et de nous dire quels sujets, à son avis, le Comité devrait-il examiner plus particulièrement? S'il ne peut me répondre, pour des raisons que je comprendrai, pourrais-je alors lui suggérer trois ou quatre sujets et connaître son avis?

Le sénateur Flynn: Avant que l'on réponde à cette question, je pense qu'il y a un point plus important. Le ministère de la Justice examine-t-il tous les règlements adoptés par les autres ministères afin de s'assurer qu'ils sont conformes à la loi déjà adoptée?

M. McIntosh: Nous exécutons la Loi sur les Règlements.

Le sénateur Flynn: Avez-vous déjà décrété que des règlements n'étaient pas conformes à la loi s'y rattachant, et que faites-vous dans ce cas?

M. McIntosh: Lorsque nous estimons qu'un règlement soumis par un ministère dépasse sa compétence nous le signalons au ministère intéressé. De plus nous veillons à ce que cet article soit supprimé des règlements.

Le sénateur Flynn: Est-ce que cela arrive souvent?

M. McIntosh: Pas très souvent, mais c'est difficile à dire. Nous examinons environ 700 règlements ou amendements à apporter à des règlements chaque année. La *Gazette* du Canada elle-même comporte 2,000 pages. Il m'est impossible de vous dire quand nous avons signalé à tel ou tel ministère que tel ou tel règlement constitue un abus de pouvoir.

Le sénateur Flynn: Mais vous avez quand même commencé à rédiger un rapport afin que nous sachions ce que vous avez trouvé au cours des derniers mois.

[*Text*]

Mr. McIntosh: No, it would be impossible.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Presumably, what you do is what is prescribed here in Section 3. You apply these various criteria and then, under Subsection (3), if you think the proposed regulation is defective in some way, you advise the regulation-making authority: in other words, the Minister, the Governor in Council, or whoever it is.

Mr. McIntosh: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Mr. Atkey, do you want to state your preference?

Mr. Atkey: I wanted to give Mr. McIntosh an opportunity to suggest areas: if that were unfair, to suggest three or four areas and ask him if that might be a fruitful endeavour on our part.

One relates to penitentiaries legislation. I believe it is the Penitentiary Act that determines the so-called rights of prisoners, particularly relating to disciplinary proceedings in that type of institution.

The second relates to the extensive regulations under the National Housing Act, to the even more extensive regulations to be promulgated under the amendments to the new act, that are now before a standing committee of the House.

A third area of regulation-making activities would be under the Indian Act, although we may be entering into an area there that will be subject to change in the next few years. We would not necessarily want to invest our time there if the whole act were to be changed. Those are three examples that come to mind.

Mr. McIntosh: I really do not think I can say much on that particular point. I am sure they are important regulations. They are important to a great many people. Whether they are the first ones that this Committee should start to look at or not, I really cannot say. It seems to me it is a decision to be taken by the Committee itself.

Senator Flynn: I think it would be totally unfair to put that burden on you, Mr. McIntosh.

Mr. McIntosh: I would hope so.

Mr. Ryan: Mr. Chairman, if I may try to assist Mr. McIntosh here. This is very much like a situation I remember a lawyer was in in Alberta when he wanted to be admitted to the bar there from another province. He had to take an oral exam on the Statutes of Alberta. He went to the law society and asked them what statutes they thought he should review for this exam. They sent him a list of the Revised Statutes of Alberta. I think Mr. McIntosh would be in the same position. What he might do, as he has already suggested, is write them down for 1972 and just let the Committee select what they wanted to start with.

[*Interpretation*]

M. McIntosh: Non ce n'était pas possible.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je suppose que vous agissez en application de l'article 3. Vous appliquez les divers critères et ensuite si vous constatez que le règlement proposé est irrecevable en application du paragraphe (3), vous avisez les autorités compétentes que ce soit le ministre ou le Gouverneur en conseil.

M. McIntosh: C'est exact.

Le coprésident (M. Fairweather): Pourriez-vous citer vos références, monsieur Atkey.

M. Atkey: Je voulais demander à M. McIntosh de nous faire des suggestions, mais s'il n'est pas disposé à le faire: nous pourrions lui proposer trois ou quatre domaines en lui demandant ce qu'il en pense.

Un de ceux-ci traite de la Loi régissant les établissements pénitenciers. C'est en effet la Loi sur les pénitenciers qui fixe les droits des prisonniers, et plus particulièrement par procédures disciplinaires appliquées dans ce type d'institutions.

Nous pourrions également examiner les nombreux règlements prévus par la Loi nationale sur l'habitation ou les règlements encore plus nombreux qui seront adoptés en application des amendements à la nouvelle Loi, amendements actuellement étudiés par un comité permanent de la Chambre.

Un troisième domaine sera celui des règlements prévus par la Loi sur les Indiens, bien que ceci soit susceptible d'être modifié au cours des années à venir. Donc il serait inutile d'y consacrer du temps si toute la Loi est destinée à être changée.

M. McIntosh: Je n'ai pas grand-chose à dire à ce sujet. C'est certainement des règlements importants et je ne sais pas si le Comité doit les étudier en priorité ou non. C'est le Comité lui-même qui doit en décider.

Le sénateur Flynn: Ce serait injuste de vous charger de décisions, monsieur McIntosh.

M. McIntosh: C'est bien ce que je pense.

M. Ryan: Monsieur le président, si vous permettez j'aimerais venir en aide à M. McIntosh. Ceci me rappelle le cas d'un avocat qui voulait se faire admettre au barreau de l'Alberta alors qu'il venait d'une autre province. Il a dû passer un examen oral portant sur les statuts de l'Alberta. Il s'est donc rendu auprès de l'Association des avocats en leur demandant quelles étaient à leur avis les lois qu'il devrait étudier en vue de cet examen. On lui a remis la liste des statuts révisés de l'Alberta. M. McIntosh se trouverait dans une situation analogue. Comme il l'a déjà dit, il peut en dresser la liste pour 1972 et ce sera au Comité de décider.

[*Texte*]

Mr. McIntosh: Yes, we could undertake that, probably up to, say, the end of March 1973 on the basis of regulations that were published in the Canada *Gazette*; they are the ones that are of obvious access to me.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Mr. Brewin, you and other members suggested that the Immigration Act might be one of the subjects.

Mr. Brewin: I think so. Certainly I think it is very important to our people.

Senator Flynn: Messrs. Chairman, if we could give some publicity to the existence first and then to the work this Committee is trying to achieve, we could probably get assistance from the public. People who are unhappy with certain regulations could submit their grievances to this Committee. It might be a source of orientation.

• 1715

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): One journalist friend said that if any of us thought there was going to be much coverage of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments we were sadly mistaken and we would have to come up with a much more . . .

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I am sure Senator Flynn was referring to publicity in less commonplace circles than the journals of this country. He must have been referring to law schools and institutions of that sort where there may be people who would be interested in this subject.

Senator Flynn: Or even bodies such as the Chamber of Commerce, for instance, or the Canadian Labour of Congress. They still exist.

Mr. Atkey: Along these lines, I think communication with members of the legal profession would be paramount. That can be done through the established bodies, either the law societies of the respective provinces or the Canadian Bar Association and there can be any amount of professional advertising done in that respect. I think we might engage in a little venture of that sort to make the profession aware of the powers and the activities of this Committee and to generate business, so to speak.

Senator Flynn: Invite briefs.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I could supplement that by suggesting that departments of political science might be informed also because I can think of certain people in departments of political science who have done considerable work on this and who are very much interested for example, Professor Rowat, Professor Kearsall, and Professor Mallory at McGill who has written me already about this matter. However, I should not attach much importance to some of the political scientists.

Senator Flynn: In an attempt to arrange our program we could invite some of these people, Mr. Chairman, to appear before us and

[*Interprétation*]

M. McIntosh: Nous pourrions vous donner la liste jusqu'à fin mars 1973, liste qui serait dressée à partir des règlements publiés dans la *Gazette* du Canada.

Le co-président (M. Fairweather): Vous monsieur Brewin et d'autres députés ont suggéré que l'on pourrait étudier la Loi sur l'immigration.

M. Brewin: En effet, c'est une loi très importante.

Le sénateur Flynn: Messieurs les présidents, si l'existence et l'objectif de notre Comité étaient mieux connus du grand public, je suis convaincu que celui-ci nous viendrait en aide. Ainsi ceux qui ont des critiques à formuler à l'égard de tel ou tel règlement pourraient nous soumettre leurs cas.

Le co-président (M. Fairweather): Un ami journaliste m'a dit que si nous pensions que beaucoup serait écrit sur les travaux du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, nous étions malheureusement dans l'erreur, mais il faudrait que nous produisions quelque chose de plus . . .

M. Brewin: Monsieur le président, je suis certain que le sénateur Flynn parlait de publicité faite par des cercles communs que les journaux de ce pays. Il devait faire allusion aux écoles de droit et aux institutions de ce genre où il peut y avoir des personnes que ce sujet intéresse.

Le sénateur Flynn: Ou même des organismes tels que la Chambre de commerce, par exemple, ou le Congrès canadien du Travail. Ils existent toujours.

M. Atkey: Dans la même optique, je pense qu'il serait primordial d'être en communication avec les membres de la profession juridique. Cela peut être fait par l'intermédiaire des organismes établis, à savoir les sociétés de droit des provinces ou l'Association canadienne du Barreau et qu'on peut faire toute la publicité professionnelle que l'on veut de cette manière. Nous devrions tenter cette expérience et faire connaître à la profession juridique les pouvoirs et les activités de ce Comité et l'apâter, si l'on peut dire.

Le sénateur Flynn: Demandez-leur de présenter des mémoires.

Le co-président (sénateur Forsey): Nous pourrions de plus en informer les départements de sciences politiques car j'ai à l'esprit le nom de certaines personnes comme le professeur Rowat, le professeur Kearsall qui ont fait beaucoup de travail à ce sujet ainsi que le professeur Mallory à McGill qui m'a déjà écrit à ce sujet. Cependant, je ne devrais pas attacher trop d'importance à certains de ces scientifiques de la politique.

Le sénateur Flynn: Dans l'organisation de notre programme nous pourrions prévoir d'inviter certaines de ces personnes, monsieur le

[*Text*]

give us the benefit of their advice on how we should proceed. It might be useful.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Mr. Fox.

Mr. Fox: Thank you, Mr. Chairman.

I think, first of all, a lot of these regulations are going to be self-administering in the sense that people who are actually affected by them and who are represented by professional associations are going to bring anything to our attention which they think is not quite correct. I suppose the things that we should look at are perhaps those that would not normally be picked up by bar associations, et cetera.

I would like to get back to the line of questioning which was commenced by Senator Flynn and ask Mr. Ryan a question. When these regulations are drafted are they similar to bills with a Department of Justice representative sitting in at the beginning of the drafting?

Mr. Ryan: No, Mr. Chairman, that is not the usual manner of preparing regulations. They are generally prepared closer to the working area, the department or the agency concerned with the administration of the statute. There may be occasions on which the Department of Justice does the drafting, as in the case of government bills, but by and large regulations are sent to Mr. McIntosh's office pursuant to Section 3 of the Statute and then they are vetted. A considerable amount of professional help is given in the course of the drafting, but perhaps Mr. McIntosh would care to expand upon that.

Mr. Fox: I have just one supplementary. Let us say the department comes up with a proposed regulation with which you are not in agreement. Are you working under a client-solicitor relationship at that point and if your client decides that he wants to go ahead, can he go ahead?

Mr. McIntosh: We work on the basis of a client-solicitor relationship, but there are certain duties imposed upon the Clerk of the Privy Council and the Deputy Minister of Justice in this respect that the regulation clearly must be made pursuant to some authority. If there is no authority for making it, we tell them so.

Senator Flynn: Would you give an opinion to the Cabinet?

Mr. McIntosh: In the first stages we give the opinion to the working level of the departments.

Senator Flynn: If the department insists and the regulations are submitted to the Cabinet, then you probably would give an opinion to the Cabinet.

Mr. McIntosh: Yes, that is correct.

Mr. Fox: So you would override the client-solicitor relationship at that stage.

[*Interpretation*]

président, pour paraître devant nous et à nous faire profiter de leurs conseils relatifs à la procédure que nous devrions adopter. Cela pourrait être utile.

Le co-président (M. Fairweather): Monsieur Fox.

M. Fox: Je vous remercie, monsieur le président. Premièrement, je pense qu'un grand nombre de ces règlements vont s'administrer d'eux-mêmes dans la mesure où les personnes qu'ils touchent et qui seront représentées par des associations professionnelles attireront notre attention sur tout ce qui ne leur semble pas correct. Je pense que nous devrions peut-être étudier ces règlements qui ne seront pas relevés par les associations de barreaux, etc., etc. .

J'aimerais revenir aux questions qu'a commencé à poser le sénateur Flynn et en poser une à M. Ryan. Lorsque ces règlements sont rédigés cela se fait-il de la même manière que pour la rédaction des projets de lois avec la présence d'un représentant du ministère de la Justice?

M. Ryan: Non, monsieur le président, ce n'est pas la coutume en ce qui concerne la préparation des règlements. Ils sont généralement mis au point par le ministère ou l'organisme que l'application du statut concerne. Il se peut que parfois le ministre de la Justice se charge de la rédaction, comme dans le cas des projets de lois gouvernementaux, mais d'une manière générale les règlements sont envoyés au bureau de M. McIntosh conformément à l'article 3 du statut et sont examinés. Des professionnels qualifiés participent activement à la rédaction. M. McIntosh veut peut-être ajouter quelque chose à ce sujet.

M. Fox: Je voudrais poser une question supplémentaire. Supposons que le ministère vous communique un projet de règlement que vous désapprouvez. Vos rapports sont-ils de clients à conseiller à ce moment-là et si votre client décide de passer outre, peut-il passer outre?

M. McIntosh: Nos rapports se situent sur le niveau client-conseiller, mais certaines responsabilités sont imposées au greffier du Conseil privé et au sous-ministre de la Justice à cet égard et il faut que ce règlement soit clairement conforme à une certaine autorité. Si cette autorité n'existe pas, nous leur disons.

Le sénateur Flynn: Faites-vous part de votre avis au cabinet?

M. McIntosh: Au départ, nous communiquons cet avis au service concerné des ministères.

Le sénateur Flynn: Si le ministère insiste et que ces règlements sont soumis au cabinet, vous devez communiquer votre avis au cabinet?

M. McIntosh: Oui, c'est exact.

M. Fox: Vous outrepassez alors le rapport client-conseiller à ce moment-là.

[*Texte*]

• 1720

Mr. McIntosh: It is a client-solicitor relationship, I suppose, Mr. Chairman, in the sense that it is kept confidential and we give legal advice to them. But we also draw their attention to the requirements of the law, in the same way that if a regulation was being made, to go back to the same example, and there was no authority to make it, regardless of this provision in the Statutory Instruments Act we would still inform them, I think, that there is no authority for doing this.

Mr. Fox: But what happens if your client wants to disregard your advice? You are taking a very clear case at the moment where he would not have any statutory authority? But I suppose there are other elements on which he may not agree with you, that there is something but it does not trespass unduly on–

Mr. McIntosh: In those cases, after having advised the department, if they insisted on proceeding, we would advise the Governor in Council about the opinion we had given.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And if the Governor in Council says that this is it anyway, then you discharge your responsibilities.

Mr. McIntosh: Yes, that is right; we have given the advice.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Does anybody else have any questions?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then if the members of the Committee are agreeable, I think we might simply thank our expert witnesses for coming this afternoon.

Je voudrais, au nom du Comité, en général, remercier du plus profond de nos coeurs, les trois témoins experts qui se sont présentés cet après-midi devant nous. Merci infiniment, messieurs.

(The Joint Chairman (Senator Forsey) continues from French) Thank you very much, gentlemen.

Mr. Atkey: Just briefly, Mr. Chairman, and I do not want to take any substantial amount of time, I am wondering if we, as a committee, can agree to establishing a priority of subject matter at least in respect of Mr. Brewin's suggestion, because I have not heard any negative comments on that.

I think anyone with any experience at all in the immigration field will appreciate there are some substantial problems there worth investigating. In that respect we, as a steering committee, or individually as members of this Committee, might attempt to have a preliminary runthrough of some of the regulations and perhaps set up some sort of working priority for the next meeting so that we do not keep coming back and saying, well, it may be a good idea to get into this. In other words, I think we have to get down to work.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): The only dilemma we have is the lack of a quorum and, had we had a quorum, I certainly would have asked somebody here to recommend, I am sure my co-chairman agrees to our doing that.

[*Interprétation*]

M. McIntosh: Monsieur le président, il s'agit d'un rapport client-conseiller dans la mesure où cela reste confidentiel et où nous leur donnons des conseils juridiques. Mais nous attirons également leur attention sur les exigences de la loi, et nous leur faisons remarquer que si un règlement est fait, pour reprendre le même exemple, et qu'il n'y a pas autorité pour le faire quelles que soient les dispositions de la Loi sur les textes réglementaires qu'ils n'ont pas l'autorité de le faire.

M. Fox: Mais que se passe-t-il si votre client ne veut pas tenir compte de vos conseils? Ici, cela semble évident puisqu'il n'y a pas d'autorité statutaire. Cependant, je suppose qu'il y a d'autres éléments sur lesquels il peut ne pas être d'accord avec vous. Il se peut que son infraction ne soit pas indue outre-mesure.

M. McIntosh: Dans ce cas-là, après avoir informé le ministère et si ce dernier refuse de se plier, nous communiquons l'avis que nous avons émis au gouverneur en conseil.

Le co-président (sénateur Forsey): Et si le gouverneur en conseil leur donne quand même raison, vous vous déchargez alors de toute responsabilité.

M. McIntosh: Oui, c'est exact, notre conseil a été donné.

Le co-président (M. Fairweather): Quelqu'un d'autre veut-il poser d'autres questions?

Le co-président (sénateur Forsey): Si les membres du Comité sont donc d'accord, je pense que nous pouvons simplement remercier nos experts témoins d'être venus cet après-midi.

I would like, on behalf of the Committee as a Whole, to deeply thank the three expert witnesses that came before us this afternoon. I thank you very much, gentlemen. Je vous remercie, messieurs.

M. Atkey: Encore un instant, monsieur le président. Je ne serai pas long. Je me demande si nous ne pourrions pas établir une liste de priorités tout du moins en ce qui concerne la proposition de M. Brewin, dans la mesure où je n'ai pas entendu d'objection à ce sujet.

Quiconque connaît de près ou de loin le domaine de l'immigration comprendra qu'il enferme beaucoup de problèmes dignes d'être étudiés. A cet égard en comité directeur ou individuellement nous pourrions peut-être essayer de faire un rapide tour d'horizon de certains de ces règlements et d'établir une espèce de liste de priorités pour la prochaine réunion pour que nous ne continuions pas à dire à chaque fois que c'est une bonne idée et que l'on pourrait peut-être s'en occuper. En d'autres termes, je pense qu'il faut que nous nous mettions au travail.

Le coprésident (M. Fairweather): Notre seul problème c'est que nous n'avons pas de quorum et, si nous avions eu un quorum, j'aurais certainement demandé à quelqu'un de faire une recommandation en ce sens. Je suis certain que le coprésident est d'accord.

[*Text*]

Mr. Brewin: One reason I wanted to see the more recent regulations is that one of the troubles about the immigration regulations is that often the majority of the regulations are passed before we develop any jurisdiction at all, so we would be strictly limited to the extent to which we survey that field, unfortunately.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I have the November 3, 1972 regulations.

Senator Flynn: Accepting the idea of Claude Wagner, may I suggest that at the same time the Committee look into the possibility of hearing some witnesses on the method of approach. I think that would be useful at the same time, because we may start with the immigration regulations but this is only a part and, if we want to do a good job, we have to give some time to the way we are going to deal with it.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): My only little bit of resistance is that we have had the third report, the debate, and a fair amount of material and I hope we do not start in now sort of rehashing what is pretty well documented.

Senator Flynn: I am not speaking of anything very exhaustive, Mr. Chairman. I am not delaying the beginning of the examination of the regulations as suggested by Mr. Brewin.

Mr. Brewin: I am going to reread our report to refresh my mind. You yourself did not have the report?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not think so. We all have received copies of it though since this Committee was set up. I happened to leave mine at the office today, but I have it.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): We have adjourned.

[*Interpretation*]

M. Brewin: Si je veux qu'on étudie les règlements les plus récents c'est parce que pour ce qui concerne les règlements de l'immigration la difficulté réside dans le fait que souvent la majorité de ces derniers sont adoptés avant que nous n'ayons mis au point une juridiction quelconque, et que par conséquent, bien malheureusement, nous serions très limités dans notre étude de ce domaine.

Le coprésident (M. Fairweather): Je les ai les règlements du 3 novembre 1972.

Le sénateur Flynn: Acceptant l'idée de Claude Wagner, puis-je suggérer qu'en même temps le Comité étudie la possibilité d'entendre certains témoins au sujet de nos méthodes de travail. Je pense que cela serait très utile car nous pouvons bien commencer avec les règlements de l'immigration mais ce n'est qu'un élément et si nous voulons faire un bon travail, il nous faut réfléchir pendant quelque temps à la meilleure manière de le faire.

Le coprésident (M. Fairweather): Ce qui me dérange un peu c'est que nous avons eu le troisième rapport, le débat, et une bonne quantité de documents et j'espère que nous n'allons pas en quelque sorte ressasser des choses qui ont déjà été relativement bien étudiées.

Le sénateur Flynn: Monsieur le président, je ne parle pas de quelque chose de très détaillée. Je ne veux pas retarder le début de l'étude des règlements proposés par M. Brewin.

M. Brewin: Je vais relire notre rapport pour rafraîchir ma mémoire. Vous n'avez pas eu vous-mêmes ce rapport?

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne pense pas. Nous avons tous reçu des exemplaires de ce rapport depuis que le Comité a été établi. J'ai simplement oublié le mien dans mon bureau.

Le coprésident (M. Fairweather): La séance a déjà été ajournée!

Canada. Parliament. Standing Joint Committee on Regulations and other statutory instruments
Government Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Tuesday, January 8, 1974

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gordon Fairweather, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 2

Le mardi 8 janvier 1974

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gordon Fairweather, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

LIBRARY
FEB - 7 1974
UNIVERSITY OF TORONTO

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

First Session
Twenty-ninth Parliament, 1973-74

Première session de la
vingt-neuvième législature, 1973-1974

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen: Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gordon Fairweather, M.P.

Representing the Senate:

Senators

Flynn	Lafond
Goldenberg	Neiman

Representing the House of Commons:

Messrs.

Atkey	Brewin
Balfour	Fortin
Béchard	Fox

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents: Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gordon Fairweather, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs

Rowe	Walker—(8)
Thompson	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Marceau	O'Connor
Morgan	Poulin—(12)
Morin (Mrs.)	

(Quorum 7)

Le greffier du Comité

A. B. Mackenzie

Clerk of the Committee

Pursuant to S. O. 65(4)(*b*)

On July 11, 1973,

Mr. O'Connor replaced Mr. Ritchie

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement

Le 11 juillet 1973,

M. O'Connor remplace M. Ritchie

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

ORDERS OF REFERENCE
OF THE SENATE

Extract from the *Minutes of the Proceedings* of the Senate

WEDNESDAY, JULY 18, 1973

The Honourable Senator Forsey moved, seconded by the Honourable Senator McNamara:

That the quorum of the Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments be fixed at seven (7) members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as five (5) members are present, provided that both Houses are represented;

That the Committee have power to sit during adjournments of the Senate; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House thereof and to represent their concurrence in the fixing of the quorum as indicated.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

ORDRES DE RENVOI
DU SÉNAT

Extrait des *Procès-verbaux* du Sénat

Le MERCREDI 18 juillet 1973

L'honorable sénateur Forsey propose, appuyé par l'honorable sénateur McNamara:

Que le quorum du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes des règlements et autres textes réglementaires soit fixé à sept (7) membres, à condition que les deux Chambres soient représentées, chaque fois que doit se tenir un vote, s'adopter une résolution ou se prendre une autre décision, et que des coprésidents soient autorisés à tenir des réunions et recevoir des témoignages pourvu que cinq (5) membres soient présents, à condition que les deux Chambres soient représentées;

Que le comité ait le pouvoir de siéger durant les ajournements du Sénat; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer et solliciter son agrément dans l'établissement du quorum tel qu'indiqué.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

OF THE HOUSE OF COMMONS

Thursday, July 19, 1973

Ordered,—That the quorum of the Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments be fixed at seven (7) members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as five (5) members are present, provided that both Houses are represented.

ATTEST

DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le jeudi 19 juillet 1973

Il est Ordonné,—Que le quorum du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes des règlements et autres textes réglementaires soit fixé à sept (7) membres, à condition que les deux Chambres soient représentées, chaque fois que doit se tenir un vote, s'adopter une résolution ou se prendre une autre décision, et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions et recevoir des témoignages pourvu que cinq (5) membres soient présents, à condition que les deux Chambres soient représentées.

ATTESTÉ

Le greffier de la Chambre des communes

ALISTAIR FRASER

The Clerk of the House of Commons

26053—2

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JANUARY 8, 1974.
(3)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Gordon Fairweather, presiding.

Present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Atkey, Balfour, Béchard, Brewin, Fairweather, Fox, Morgan, Mrs. Morin and Mr. Poulin.

Also present: From the Senate: The Honourable Senator Molgat.

Witness: Mr. E. J. Spicer, Parliamentary Librarian.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, the Statutory Instruments Act—1970-71-72 c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Wednesday, April 11, 1973, Issue No. 1*)

The Joint Chairman made an oral statement relating to the staffing of the Committee.

The witness made an oral statement relating to the staffing resources and research facilities available from the Library of Parliament and placing Mr. G. C. Eglington, Research Branch, at the Committee's disposal as research officer.

The witness answered questions.

By consent, the Committee proceeded to consider its Order of Reference dated March 29, 1973 which is as follows:

> *Ordered,*—That the document entitled "Notices of Motion for the Production of Papers", tabled March 15, 1973, be referred to the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

On motion of Mr. Atkey it was

Agreed,—That the Research Officer review, in relation to the principles set forth in the document tabled March 15, 1973, all government responses to requests for the production of papers since March 15, 1973, to allow this Committee to determine whether the reasons for refusal accord with the said principles.

At 11:53 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 8 JANVIER 1974
(3)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes règlementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 05. Le coprésident M. Gordon Fairweather, occupe le fauteuil.

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Atkey, Balfour, Béchard, Brewin, Fairweather, Fox, Morgan, M^me^ Morin et M. Poulin.

Également présent: Du Sénat: L'honorable sénateur Molgat.

Témoin: M. E. J. Spicer, bibliothécaire parlementaire.

Le Comité reprend l'étude de son Ordre de renvoi permanent, l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires—1970-1971-1972 c. 38. (*Voir procès-verval du mercredi 11 avril 1973, Fascicule n° 1*).

Le coprésident fait une déclaration verbale concernant le personnel du Comité.

Le témoin fait une déclaration verbale concernant les ressources en personnel et dans le domaine de la recherche dont dispose la bibliothèque du Parlement et met à la disposition du Comité, en qualité de recherchiste, M. G. C. Eglington, du service de recherches.

Le témoin répond aux questions.

Du consentement unanime, le Comité entreprend l'étude de son Ordre de renvoi daté du 29 mars 1973, qui se lit:

> *Il est convenu,*—Que le document intitulé «Avis de motions portant production de documents», déposé à la Chambre le 15 mars 1973, soit déféré au Comité mixte permanent des règlements et autres textes règlementaires.

Sur motion de M. Atkey, il est:

Convenu,—Que le recherchiste étudie, dans le cadre des principes établis dans le document déposé le 15 mars 1973, toutes les réponses du gouvernement aux demandes de production de documents déposées depuis le 15 mars 1973, afin de permettre au Comité de déterminer si les raisons qui justifient le refus sont conformes avec lesdits principes.

A 11 h 53, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

A. B. Mackenzie

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, January 8, 1974.

• 1106

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Order, please. This is by way of an apology to the ladies and gentlemen who are part of this Committee. We have tried very hard for the last several months—we being Senator Forsey and myself—to follow your direction and staff the Committee. We have had several interviews, starting at the top, if I can say so, with one Madame M. Immarigeon, who is the Assistant Director of the Research Branch of the Library of Parliament. We went to each of our respective Speakers and Mr. Speaker Lamoureux pointed out to me that Madame Immarigeon is the senior French-speaking person in the Research Branch and that we should consider that fact if we selected Madame Immarigeon.

We then had some thoughts about a young lady who was a Parliamentary Intern and then joined the Ontario Commission on—what is it called?—on the Legislative Assembly, the Camp Commission, Fisher and Camp, Marie Cordeaux . . .

Mr. Atkey: Fisher, Camp and Oliver.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Anyway, Miss Cordeaux had two choices; one, to come to us, and the other, to go to the Canada Council, and she picked the Canada Council. We now have, we hope, some suggestions to get from the Parliamentary Librarian.

I may also say that I attended a meeting of the Chairmen of the Standing Committees, and this was an important one because the decision was made to recommend that rather than to staff committees of Parliament with their own individual staff people, staffing take place through the aegis of the Library of Parliament. I think that this was an excellent recommendation and it is on this basis that we meet today and hopefully we will hear from the Parliamentary Librarian as to the possibility of having staff seconded to us, primarily for our work but secondarily for the work of the Research Branch when this Committee does not have anything before it.

• 1110

The second thing is the reference that the House Leader, the President of the Privy Council, gave us on secrecy, government documents, and so on. If you wish, I would like to discuss this after we hear from Mr. Spicer on staffing.

Is that a fair rundown?

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is that letter we have had from Mr. Hogarth; we can deal with that later too.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Mr. Spicer, could you then give us some advice and help?

Mr. E. J. Spicer (Parliamentary Librarian, Library of Parliament): Yes; I think we can say that we can provide the assistance you require. We happen to have a competent staff. I am, perphaps, a little embarrassed to have Mr. Eglington, the lawyer we are proposing to put at your disposal, hear that he is third choice.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 8 janvier 1974

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. Fairweather): Messieurs, à l'ordre. Nous commençons en présentant nos excuses aux membres du Comité. En effet, le sénateur Forsey et moi-même avons tenté, ces derniers mois, de respecter vos instructions et de fournir du personnel au Comité. Nous avons commencé par organiser des entrevues aux niveaux les plus élevés, si je puis dire, c'est-à-dire avec M^me^ M. Immarigeon, directrice-adjointe des recherches à la Bibliothèque du Parlement. Nous avons ensuite consulté l'Orateur de la Chambre et le président du Sénat, et M. Lamoureux nous a signalé que nous devrions tenir compte, dans notre choix, du fait que M^me^ Immarigeon est la personne de langue française ayant le plus d'ancienneté dans la direction des recherches.

Nous avons ensuite examiné le cas de M^lle^ Marie Cordeaux, jeune personne qui travaillait au Parlement, puis a rejoint la Commission de l'Ontario sur l'Assemblée législative, c'est-à-dire la Commission Fisher and Camp.

M. Atkey: C'était la Commission «*Fisher, Camp and Oliver*».

Le coprésident (M. Fairweather): Quoi qu'il en soit, M^lle^ Cordeaux avait deux possibilités: d'une part, travailler pour nous, et, d'autre part, travailler pour le Conseil du Canada; elle a choisi cette dernière solution. Nous devons maintenant attendre certaines propositions du bibliothécaire du Parlement.

J'ajouterai également que j'ai assisté à une réunion des présidents des comités permanents pendant laquelle il a été décidé de recommander que le personnel des comités parlementaires soit recruté par l'intermédiaire de la Bibliothèque du Parlement plutôt que de manière autonome. Je pense que c'était là une recommandation excellente et c'est la raison pour laquelle nous nous réunissons aujourd'hui; nous espérons pouvoir entendre le Bibliothécaire du Parlement, qui devrait nous donner son avis au sujet du recrutement du personnel pour notre comité, essentiellement pour notre travail fondamental, mais aussi pour effectuer les travaux de la direction des recherches lorsque le comité n'est saisi d'aucune question.

Le second sujet dont nous discuterons concerne les remarques du président du Conseil privé au sujet du caractère secret des documents gouvernementaux. Si vous le voulez nous pourrions discuter de cette question après avoir entendu M. Spicer au sujet du personnel du Comité.

Êtes-vous d'accord?

Le coprésident (le sénateur Forsey): Nous pourrons traiter plus tard de la lettre reçue de M. Hogarth.

Le coprésident (M. Fairweather): Monsieur Spicer, pourriez-vous nous aider.

M. E. J. Spicer (bibliothécaire parlementaire): Certes, nous pouvons vous accorder toute l'aide dont vous avez besoin. Il se trouve que nous disposons d'un personnel très compétent. Je suis cependant quelque peu embarrassé de constater que M. Eglington, l'avocat que nous allions vous proposer, ne figure qu'en troisième place.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): He is the third choice; he would have been first had we known about him then. There is no question of firsts, seconds, or thirds.

Mr. Spicer: That is fine.

We are very happy to be able to serve you in this way. We are especially happy to have someone as good as Mr. Eglington to turn over to you. He is ready and he is eager to help you. If you could we would like you to define your Committee's immediate requirements and give us some idea of the future assistance you will likely need. Mr. Eglington is an experienced lawyer. Would you stand so that people can see you and they will know whom we are talking about? He has lectured at Carleton University, but he can come on a full-time basis when you require him.

If the work is likely to be extensive, we can give you more than one research officer. I do not imagine that it will be necessary to have more than one for a very long period, but Mr. Eglington is not bilingual and it would be useful to have a bilingual lawyer from time to time as well. In any case, I do not think it is a good idea for any committee to depend on one research officer; he might be run over by a truck, or something else might happen. There should be an understudy, and we would expect him to have someone else to assist him, a person whom we would provide.

We also believe it is an opportunity for the six lawyers we have on staff to serve you, not necessarily in rotation—because we realize the importance of having continuity. But it does mean that you have a number of people upon whom you can call.

You mentioned Madame Immarigeon, the assistant director of the branch. Mr. Eglington would report to her and she would be very much *au fait* as to what was taking place in the Committee. She would be available for assistance and consultation, not only with Mr. Eglington, but directly with members of the Committee, or the Chairmen.

Additionally, if you wish or require bibliographies the reference branch of the library can assist with this.

I do not think there is anything else that I really need to say, except that we are looking forward to the opportunity of serving you. I think we can do a good job; if you do not think so, for heaven's sakes let us know as soon as possible. If you have any complaints, I think we can overcome them.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Would anybody like to comment on Mr. Spicer's helpful information about staffing?

The Joint Chairman (Senator Forsey): One point occurs to me: perhaps Mr. Spicer is underestimating the amount of work we may have to do. I think we have a considerable backlog of orders, regulations and so forth to go through, and then we shall have a considerable continuous output of these things which have to be looked at. So I should not be too optimistic, if I were you, Mr. Spicer, about the small necessity we shall have for pretty well full-time work. I do not know whether my co-chairman will agree with that, but I remember on first reading it struck me that an enormous amount of work had to be

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. Fairweather): Si nous l'avions connu plus tôt, il aurait été notre premier choix. En fait, nous n'avons pas de préférence spéciale à cet égard.

M. Spicer: Très bien.

Nous sommes dans ce cas très heureux de vous accorder nos services. Nous sommes surtout très satisfaits de pouvoir vous fournir quelqu'un d'aussi compétent que M. Eglington. Nous aimerions maintenant, si vous le pouviez, avoir certains détails au sujet de vos besoins immédiats et futurs. M. Eglington, voudriez-vous vous lever afin que tout le monde vous connaisse? Je dois ajouter que M. Eglington, qui est un avocat très compétent, a donné des cours à l'université Carleton, mais est maintenant en mesure de travailler pour vous à plein temps, si vous le souhaitez.

En outre, si vos besoins sont très importants, nous pouvons vous fournir plusieurs recherchistes. Je ne pense pas que vous aurez besoin d'en avoir plusieurs pendant très longtemps, mais M. Eglington n'est pas bilingue et il serait peut-être utile que vous ayez, de temps en temps, les services d'un avocat bilingue. Quoiqu'il en soit, je ne pense pas qu'il soit bon qu'un Comité ne dépende que d'un seul recherchiste, à qui il pourrait arriver quelque chose, malheureusement. Nous pensons donc que M. Eglington devrait pouvoir être aidé par une personne, que nous pourrions fournir.

Nous considérons également que chacun des six avocats faisant partie de notre personnel devrait avoir la possibilité de vous servir, peut-être pas nécessairement selon un régime de roulement, puisqu'il convient ici d'assurer une certaine continuité. Ceci signifie cependant que vous pouvez faire appel aux services de plusieurs personnes.

Vous avez mentionné M^me^ Immarigeon, directrice adjointe de nos services. M. Eglington travaillerait sous sa responsabilité et elle serait ainsi très au courant de vos travaux. Elle serait en mesure de donner des conseils non seulement à M. Eglington, mais aussi aux membres et au président du Comité.

Finalement, la bibliothèque peut également vous aider à obtenir des bibliographies, si cela se révélait nécessaire.

Je n'ajouterai rien à ces remarques, si ce n'est que nous sommes tout à fait désireux de pouvoir vous servir. Je pense que nous sommes en mesure d'effectuer un bon travail; si jamais vous étiez d'un avis contraire, je vous demanderais de nous le faire savoir le plus vite possible. Nous pensons pouvoir résoudre à votre satisfaction toutes réclamations que vous pourriez faire.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Merci beaucoup.

Le coprésident (M. Fairweather): Quelqu'un a-t-il des remarques à faire au sujet des observations de M. Spicer?

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je songe à une chose: M. Spicer mésestime peut-être le volume du travail que nous devons effectuer. Je pense que nous avons pris beaucoup de retard au sujet de l'examen des Règlements, ainsi que d'autres problèmes et nous devrons travailler énormément pour rattraper ce retard. Je ne serai donc pas aussi optimiste que vous, monsieur Spicer, au sujet du fait que nous n'aurions peut-être pas besoin de personnel à plein temps pendant longtemps. L'autre président sera sans doute d'accord avec moi sur ce point; lors de la première lecture, j'avais en effet été très surpris de tout le

[*Texte*]

done, and so far nothing has been done, so I think Mr. Eglington will have his hands pretty full for some time.

• 1115

Mr. Spicer: Yes. I hope I did not give the impression that I did not think this would demand a full-time person because I do very much, and in addition to a full-time person, I think it will demand additional help, which is what I intended to say. Also, as we are now recruiting additional research officers, and as the Committee work takes form and we get into it, we can hopefully then consider, perhaps, you needs in our recruiting.

In addition to this, if there is a need for a specialist from outside for some particular task, we would have the funds and could make arrangements to get such a specialist for you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think it is also very important—I am sorry, Mr. Atkey.

Mr. Atkey: Go ahead.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I just wished to add one thing. I think it is also very important that we should be able to count on a French-speaking person pretty well from the beginning, because the perils of translation loom large in my mind. I remember when I was on the Board of Broadcast Governors there was a tremendous boo-ha-ha at one stage because the English text of a regulation was complete but in the French text a couple of lines were left out which were of crucial importance and there was a row of considerable proportions as a result of this, so I think we need somebody who can scrutinize the French text with great care, or *le cas échéant*. The English text, if the thing has been drafted first in French—as I hope a considerable number will be—I think can be a problem of some importance.

I do not mean by this to cast any reflections upon the poeple who do the translations. I realize the immense difficulty of doing this, but even the best of translators, like Homer, occasionally nod. Mr. Atkey, I think you were . . .

Mr. Atkey: Yes, I wanted to ask Mr. Spicer a more general question that relates not only to this Committee but to the work of other committees or proposed committees. Is it now to be the practice that the Library of Parliament will provide research assistants and legislative counsel, so to speak, to standing committees of either House? I particularly refer to the proposed work of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs, and there is a proposal to establish a standing committee on consumer affairs. In both those contexts proposals have been made that counsel be made available for projects or bills as and when they arise. I am interested in your apparent willingness to provide this sort of staffing function, which I think is an excellent development in the evolution of our committee system on the Hill.

Mr. Spicer: I appeared before the Committee on Procedure and Organization and, as one of your co-chairmen has said, I met with the committee chairmen to discuss this service both in the House and for the Senate. I went before a separate committee of the Senate. The decision was made that this is the sort of thing we would do.

[*Interprétation*]

travail qui restait à faire, alors que rien n'avait été accompli jusque là. M. Eglington sera donc certainement très occupé pendant quelque temps.

M. Spicer: Certainement. J'espère ne vous avoir pas laissé entendre qu'il était inutile d'engager une personne à plein temps. En effet, outre une personne à plein temps, je pense qu'il serait nécessaire d'avoir recours à des services supplémentaires. C'est ce que je voulais dire. Par ailleurs, puisque nous ne recrutons pas d'autres recherchistes, nous pourrions peut-être, à mesure que le travail du Comité progresse, tenir compte de vos besoins pour notre recrutement.

De plus, s'il était nécessaire d'engager un spécialiste de l'extérieur, cela serait possible sur le plan financier.

Le coprésident (le sénateur Forsey): C'est également très important. Veuillez m'excuser, monsieur Atkey.

M. Atkey: Je vous en prie.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je voudrais simplement ajouter quelque chose. Il serait indispensable que nous puissions avoir recours, dès le début, aux services d'un francophone pour surmonter toutes les difficultés de la traduction. Lorsque je faisais partie du Conseil des gouverneurs de la radiodiffusion, nous nous étions heurtés, à un certain moment, à des difficultés considérables parce que la version anglaise d'un règlement n'avait pas été traduite intégralement en français, et qu'il manquait ainsi plusieurs phrases cruciales. C'est la raison pour laquelle nous avons besoin de quelqu'un qui puisse examiner de très près la version française. Dans le cas contraire, si certains passages ont été d'abord rédigés en français, comme je l'espère, la traduction vers l'anglais posera également certains problèmes.

Je ne veux pas, par là, jeter la pierre à ceux qui sont responsables de la traduction. Je suis tout à fait conscient des difficultés que cela représente, car même les traducteurs les plus compétents, comme Homère, se trompent parfois. Monsieur Atkey, vous vouliez . . .

M. Atkey: Oui. Je voulais poser une question plus générale à M. Spicer en ce qui concerne, non seulement ce comité, mais le travail des autres comités présents ou futurs. Dorénavant, la Bibliothèque du Parlement devra-t-elle fournir des recherchistes et des avocats aux comités permanents de chacune des deux Chambres? Je fais particulièrement allusion au travail du Comité permanent de la justice et des questions juridiques, et il est également question de constituer un comité permanent des affaires des consommateurs. Dans un cas comme dans l'autre, on a proposé que des services de conseillers juridiques soient disponibles pour la rédaction de projets ou de bills. Vous semblez d'accord pour organiser ce genre de service, et cette mesure aura, me semble-t-il, une influence bénéfique sur le régime des comités parlementaires.

M. Spicer: J'ai comparu devant le Comité de la procédure et de l'organisation et, comme l'ont dit vos co-présidents, j'ai rencontré les coprésidents de ce comité afin de discuter de l'organisation de tels services à la fois pour les comités de la Chambre et pour ceux du Sénat. J'ai également comparu devant un comité du Sénat. Il a été décidé que c'était vraiment là le genre de service qu'il était nécessaire de créer.

[*Text*]

We have already been doing it to a certain extent for various committees. We have not been advertising it too much because we have not had adequate staff. I initially asked for 14 additional research officers and a decision was eventually made that we would get 10 additional research officers. The 10 additional officers, although we are in the process of recruiting them, are not budgeted for until, of course, the next budget, which begins April 1. This means that if you were going to take off before April 1 we may be hard pressed, but we hope to fill some of these positions shortly thereafter.

If you want assistance certainly the best way to get it is to call on us for it. it is a little difficult for me to go before the committees I mentioned and tell them that I foresaw the need for this, because I could not say there has been an overwhelming demand, but as an administrator I am supposed to look into the future and have something ready when you want it. So, in this sense I do not have the 14 I asked for, but I have 10 and we will give you the best possible service we can. If the demand builds up and if we need extra money, we will ask for supplementary estimates. However, the answer is merely that we will do the best we can with what you have provided us.

Mr. Atkey: I think I can respond to that by saying that I will do my best to see there is a demand, because I think this is an excellent development and I am delighted to hear about it.

• 1120

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Anybody else? I wonder if we could turn then to the reference given to us by the President of the Queen's Privy Council about production of papers and the criteria.

We have had a request from the Ontario Press Council to speak to that reference and I wondered if the Committee would be agreeable immediately upon our return, which is to be late February as I understand it, to start a series of hearings on the criteria that the minister has outlined, and that we ask to hear from these organizations: I think there is a Quebec Press Council and there is an Ontario one—I do not know of others; the Political Science Association; perhaps civil liberties groups; and anybody else that Committee members could suggest.

Unless the Committee directs otherwise, I would not think we should have more than eight or ten meetings on this subject; I would like to think we could hear some evidence, study it and make a recommendation or a comment. Is that an agreeable spring agenda? And can anybody add to that? It is just a list that occurred to me. I know Senator Forsey would be glad to add to that.

Mr. Poulin: Mr. Chairman, I would think we should have some senior public servants who are willing to be completely open or otherwise, depending on how much publicity is going to be given to documents and so on, so we get that side of the story—possibly from others in that category too.

[*Interpretation*]

Dans une certaine mesure, nous avons déjà organisé un tel régime pour différents comités. Toutefois, nous ne l'avons pas crié sur les toits car nous n'avions pas suffisamment de personnel. Au départ, j'avais demandé 14 recherchistes supplémentaires; mais il a été décidé, finalement, que nous pourrions en obtenir 10 seulement. Nous procédons actuellement à leur recrutement, bien qu'ils ne soient prévus que dans le prochain budget qui entre en vigueur le 1er avril prochain. Ainsi, si vous vouliez commencer votre travail avant le 1er avril, cela pourrait nous causer certaines difficultés, mais nous espérons pourvoir à ces postes peu après.

Si vous avez besoin d'aide, le mieux est de vous adresser à nous. Il m'est un peu difficile de me présenter devant les comités que j'ai mentionnés pour leur dire que j'en prévoyais la nécessité car, en fait, la demande n'avait pas été très importante; toutefois, en tant qu'administrateur, je suis censé planifier pour l'avenir et prévoir vos besoins. Par conséquent, je n'obtiendrai pas les 14 recherchistes que j'ai demandés, mais j'en aurai toutefois 10, qui vous donneront le meilleur service possible. Si les demandes augmentent et que nous avons besoin d'argent, nous établirons alors un budget supplémentaire. Je voudrais simplement vous dire que nous ferons de notre mieux avec les moyens que vous nous donnez.

M. Atkey: Je voudrais ajouter que je ferai de mon mieux pour qu'une telle demande se maintienne, caril s'agit là d'une mesure tout à fait concrète, et j'en suis très satisfait.

Le coprésident (M. Fairweather): Y a-t-il quelqu'un d'autre? Peut-être pourrions-nous passer au sujet qui nous a été renvoyé par le président du Conseil privé de la Reine concernant la présentation de documents et les critères qui s'y appliquent.

L'*Ontario Press Council* nous a demandé d'en parler, et je me demandais si le Comité voudrait bien commencer une série d'audiences sur les critères proposés par le ministre dès notre retour des vacances sessionnelles, ce qui serait à la fin de février, si je ne m'abuse. Le *Council* nous a demandé d'entendre le témoignage d'autres organismes, dont le Conseil de la presse du Québec—je crois qu'il en existe, je sais qu'il en existe en Ontario, mais je n'en connais pas d'autres—la *Political Science Association*, des représentants de groupes de libertés civiles, et quiconque que les membres de comités pourraient proposer.

A moins que le Comité n'en décide autrement, je ne crois pas que nous devrions consacrer plus de 8 ou 10 séances à ce sujet. Je crois que ce serait bien si nous pouvions entendre des témoignages et faire une recommandation ou des remarques une fois que nous l'aurions étudié. Le Comité trouve-t-il acceptable cet ordre de jour du printemps? Quelqu'un veut-il y ajouter quelque chose? Je viens de penser qu'on pourrait procéder ainsi. Je sais que le sénateur Forsey aimerait faire sa participation à cet ordre de jour.

M. Poulin: Monsieur le président, je pense que quelques fonctionnaires supérieurs qui seraient complètement francs et ouverts devraient se présenter devant ce Comité, la franchise de ces fonctionnaires dépendant du degré de publicité qu'on va accorder aux documents, pour que nous ayons aussi leur version des faits. Peut-être pourrions-nous entendre également des témoignages d'autres personnes dans cette catégorie.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): People like Gordon Robertson.

Mr. Poulin: Perhaps people in some areas not within the public service directly: the Research Council for example. It may throw some light on reasons for confidentiality. We are going to hear many reasons why there should not be confidentiality. However, I think we should have both sides so we can make a proper recommendation.

Mr. Atkey: Mr. Chairman, I wonder if I could suggest the name of Gordon Robertson as the primary spokesman for the government side. I think in academic circles he has certainly taken on that role and has delivered papers to meetings of the various learned societies. I would welcome an opportunity to have him here.

I would also suggest the name of Professor Donald Rowat of Carleton University who perhaps has been the leading academic spokesman on the other side of the question, if there is another side. I think if we are going to have people of that calibre, those two would be good persons to start with.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If you had not suggested them, I should.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I want to ask what is perhaps a naive and simple-minded question. At what stage is it envisaged after all the studies have been set up and all the staff have been secured to actually start doing the job that was referred to us originally, that is, studying some of the regulations? It may have been discussed when I was not here but I just wonder when we envisage getting on with what I thought was our primary duty.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Well, we have the dilemma of having the reference. I would think, however, and the Senator might agree, that the study of the regulations can begin immediately, but as I understand it, we are not going to be here for the next month. I think you yourself, Mr. Brewin, asked particularly that we start on immigration regulations; that was at the last meeting. It might be an excellent place for the staff to take a look at the regulations under the Immigration Act and as soon as we have completed these hearings we can get to that. Now there may be a different way of proceeding.

• 1125

Mr. Brewin: We will be taking a look at regulations generally to try to select from what, after all, is a fairly massive number of documents those which seem to have some particular significance to the committee. My recollection is that in a bill that was passed in Parliament yesterday there was reference to statutory instruments which would likely be of a great political interest.

Mr. Atkey: Mr. Chairman, one of the difficulties is that when we think of regulations in terms of the powers of this committee we can only look at regulations promulgated subsequently to May 19, 1971 which is the date of the coming into force of this act. I would think most of the offensive immigration regulations are regulations promul-

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. Fairweather): Comme M. Gordon Robertson.

M. Poulin: On pourrait peut-être entendre des témoignages d'employés dans des domaines qui ne sont pas directement du ressort de la Fonction publique, comme le Conseil national des recherches. Cela pourrait illustrer les raisons pour lesquelles on invoque le caractère confidentiel. On va invoquer beaucoup de raisons contre le principe de ce caractère. Cependant, je crois qu'il nous faut étudier les deux côtés du problème pour faire une recommandation valable.

M. Atkey: Monsieur le président, je voudrais proposer le nom de M. Gordon Robertson, comme porte-parole principal du gouvernement. Dans les milieux universitaires, il a rempli cette fonction, et il a présenté des mémoires à des réunions de diverses sociétés savantes. J'accueillerai volontiers sa présence parmi nous.

J'aimerais également proposer le nom du professeur Donald Rowat de l'Université Carleton, qui a été peut-être le porte-parole universitaire principal représentant l'autre côté de la question, s'il existe un autre côté. Je pense que si nous allons inviter des témoins aussi compétents, on pourrait commencer par ces deux personnes.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Si vous n'aviez pas proposé leur noms, je l'aurais fait.

M. Brewin: Monsieur le président, je vais poser ce qui est peut-être une question simpliste et naïve. Une fois qu'on a commencé toutes les études et qu'on a engagé tout le personnel nécessaire, quand va-t-on commencer à faire le travail qu'on nous a demandé de faire en premier lieu, c'est-à-dire, l'étude de quelques-uns des règlements? On a peut-être discuté quand je n'étais pas présent, mais je ne demande quand on pourrait s'attendre à remplir ce qui m'a semblé être notre fonction primordiale.

Le coprésident (M. Fairweather): L'ordre de renvoi nous pose un problème. Cependant, c'est mon avis, et je pense que les sénateurs seraient d'accord avec moi, que nous pourrions aborder dès maintenant l'étude des règlements, mais si je ne m'abuse, nous ne serions pas ici pendant les quatre prochaines semaines. Monsieur Brewin, je pense que vous avez demandé vous-même, lors de notre dernière séance, que nous commencions par l'étude des règlements concernant l'immigration. Notre personnel pourrait fort bien commencer à étudier les règlements de la Loi sur l'immigration, et aussitôt que nous aurions terminé ces audiences, nous allons passer à l'étude de ces règlements. Cependant, il se peut qu'il y ait une autre façon de procéder.

M. Brewin: Nous allons nous pencher de façon générale sur le Règlement, afin de choisir quels sont les documents qui, sur cette masse, après tout assez impressionnante, semblent présenter un intérêt particulier pour notre Comité. Si je me souviens bien, un projet de loi qui a été adopté hier par le Parlement, mentionnait les textes réglementaires qui présenteraient vraisemblablement un intérêt politique certain.

M. Atkey: Monsieur le président, l'une des difficultés, c'est que lorsque nous voyons les règlements dans le cadre des pouvoirs impartis à notre Comité, nous ne pouvons nous pencher que sur ceux qui ont été promulgués après le 19 mai 1971, date d'entrée en vigueur de la présente loi. A mon avis, la plupart des règlements les plus sévères en

[*Text*]

gated prior to that time. Mr. Brewin may have a point that what we should be looking at are the regulations that are now going to be coming into force with the legislation from the current session and we should be a little cautious about confining our area of interest to one subject matter.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Possibly we could have a motion from somebody about what they think we should get at first. I was rather taking it for granted that the staff would get to work on it and when they had something to report they would report it to us and then we would bring it up in the committee. It is certainly important that they should be given an idea of what they might start on. I do not know whether Mr. Atkey, Mr. Brewin or anybody else would like to make a motion on that.

Mr. Morgan: Mr. Chairman, it would be an efficient idea that a steering committee be set up as to what regulations should be gone into, into some particulars. I think everyone around here has one or two ideas and perhaps they could be done by a steering committee to give the staff some work to do.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have a steering committee though, have we not?

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Yes, but I do not think we want to get off on steering committees. We have had a long enough delay and I think it is really very excellent that we have the promise of staff assistance now. If members can even give us a list of their pet projects they will form part of the *Minutes* and we can begin.

Mr. Morgan: Mr. Chairman, Mr. Brewin mentioned immigration. I would like to mention Unemployment Insurance Commission regulations that have followed that since May 1971. I wonder whether they follow the authority that they have. I would like to have that looked into, at least as it has been interpreted if not their actual wording.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Presumably the regulations under yesterday's bill—what is the name of that bill? There are so much glad tidings about it I do not know the name of the thing—yesterday's bill.

An hon. Member: Petroleum exports . . .

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): . . . Presumably those regulations have to be drafted with the Statutory Instruments statute in mind, but they too we can consider referred to us. Does anybody else have any ideas? Immigration, the oil export and the UIC regulations should keep Mr. Eglington busy through the middle of early . . . Yes, Mr. Fox.

Mr. Fox: Mr. Chairman, I can make a fundamental suggestion that when the regulations come out of the Foreign Investment Review Act, we will probably be very interested in that too and we should probably follow that up.

[*Interpretation*]

matière d'immigration ont été promulgués bien avant cette date. M. Brewin semble vouloir dire que nous devrions étudier les règlements qui vont maintenant entrer en vigueur dans le cadre de la loi qui a été adoptée au cours de la présente session et nous devrions faire preuve de prudence lorsque nous pensons à nous limiter à une seule rubrique.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Peut-être quelqu'un voudrait-il présenter une motion qui nous permettrait de savoir par quoi commencer. A mon avis, il était acquis que le personnel nous préparerait un rapport, après quoi il nous le soumettrait pour que nous en saisissions ensuite le Comité. Il est sans conteste important de lui donner une idée du point de départ. Quelqu'un pourrait présenter une motion à ce sujet, M. Atkey, peut-être, ou M. Brewin ou quelqu'un d'autre.

M. Morgan: Monsieur le président, nous pourrions utilement constituer un comité directeur qui préciserait de façon plus ou moins détaillée les règlements à étudier. Je pense que nous tous, nous avons certaines idées et peut-être pourraient-elles, par le truchement d'un comité directeur, être soumises à notre personnel pour qu'il y travaille.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Mais nous avons bien un comité directeur, n'est-ce pas?

Le coprésident (M. Fairweather): C'est exact, mais je ne pense pas que nous désirions tellement nous en remettre à des comités directeurs. Suffisamment de temps a déjà passé et le fait qu'on nous ait promis l'aide de ce personnel constitue, à mon avis, une chose excellente. Les membres du Comité pourraient même nous donner la liste de leurs projets favoris, lesquels feraient partie du procès-verbal et nous permettraient ainsi de commencer.

M. Morgan: Monsieur le président, M. Brewin a parlé de l'immigration. J'aimerais parler des règlements de la Commission d'assurance-chômage qui ont paru depuis mai 1971. Je me demande si ces règlements correspondent bien aux pouvoirs conférés. J'aimerais qu'on se penche sur cette question et qu'on étudie la manière dont le libellé a été interprété.

Le coprésident (M. Fairweather): Il s'agit probablement des règlements qui dépendent du projet de loi d'hier—quel est encore son titre? On a tellement parlé en bien de ce projet de loi que j'en ai oublié le titre—il s'agit du projet de loi d'hier . . .

Une voix: Loi d'urgence sur les approvisionnements . . .

Le coprésident (M. Fairweather): Ce projet de règlement donc devait être libellé dans l'optique de la Loi sur les textes réglementaires, mais ici encore nous pouvons considérer que nous sommes également saisis de cette question. Quelqu'un a-t-il une autre idée? L'immigration, les exportations de produits pétroliers et les règlements de la CAC devraient donner à M. Eglinton suffisamment de travail jusqu'au début . . . Oui, monsieur Fox.

M. Fox: Monsieur le président, il est à mon avis fondamental de faire remarquer que, lorsque seront publiés les règlements dérivés de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, cette question fera l'objet pour nous d'un intérêt certain et que nous ne devrions pas manquer de l'étudier.

[*Texte*]

Mr. Atkey: Could I suggest the Canadian Passport Regulations under the Department of External Affairs Act?

Mr. Brewin: Mr. Chairman, it is some time since this Committee has met, for good reasons; but could you remind me of the situation? I know we have a limited jurisdiction as to the points we examine; we do not examine every regulation from the point of view of policy. But then have we the right to refer questions of policy that emerge from some of these to other standing committees of the House or the Senate to ask them to look into some of these things? Did we ever get that power? I remember it was talked about.

• 1130

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Section 26 of the Statutory Instruments Act is as follows:

> Every statutory instrument issued, made or established after the coming into force of this Act, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (d) of section 27, shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

That is our founding constitution.

Mr. Béchard: So they do not have to be referred each time.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, no. I thought Mr. Brewin's point was that if we ran across something that involved policy we had the right then to place it before some other committee. Or did I misunderstand you, Mr. Brewin?

Mr. Brewin: That is the question I asked, because I do remember this subject being discussed but I have forgotten the outcome of the discussion.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Mr. Atkey handed me a list of questions about the powers of the Committee in the review and scrutiny of statutory instruments.

Firstly, is it authorized by the statute pursuant to which it is made? Secondly, does it constitute an unusual or unexpected use of the authority pursuant to which it is made? Thirdly, does it trespass unduly on existing rights and freedoms? Fourthly, is it inconsistent with the purpose and provisions of the Canadian Bill of Rights? Sixthly, has the previous Statutory Instruments Act re examination, regulation and publication been—is this your handwriting?

Mr. Brewin: Are those Mr. Atkey's words or some other authority?

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I do not know. We will . . .

[*Interprétation*]

M. Atkey: J'aimerais également citer les règlements sur le passeport canadien, qui sont régis par la Loi sur le ministère des Affaires extérieures.

M. Brewin: Monsieur le président, le Comité, pour d'excellentes raisons, n'a pas siégé depuis un certain temps. Pourriez-vous me rappeler la situation? Je sais que, pour ce qui est des questions dont nous sommes saisis, notre compétence est limitée; nous n'étudions pas chaque règlement du point de vue de la politique administrative. Mais est-ce que nous avons le droit de soumettre des questions de politique conséquentes à l'examen à d'autres comités permanents de la Chambre ou du Sénat? Est-ce que ce pouvoir nous a été jamais été accordé? Je me souviens qu'il en a été question.

Le coprésident (M. Fairweather): L'article 26 de la Loi sur les textes règlementaires se lit comme suit:

> Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa *d*) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires.

Voilà le principe de base.

M. Béchard: Alors, il n'est pas nécessaire de préciser chaque fois que la question sera soumise au comité.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Non. Je croyais que M. Brewin avait demandé si nous avions le droit de soumettre une question concernant la politique à un autre comité. Est-ce que j'ai mal compris monsieur Brewin?

M. Brewin: C'est bien la question que j'ai posée, je ne sais pas si on a déjà discuté de cette question mais, de toute façon, j'ai oublié les conclusions.

Le coprésident (M. Fairweather): M. Atkey m'a donné une liste de questions sur les pouvoirs du comité relativement à l'examen et la vérification des textes réglementaires.

Tout d'abord, le règlement est-il autorisé par le statut en vertu duquel il est promulgué? Deuxièmement, constitue-t-il un usage peu commun ou inhabituel de l'autorité en vertu de laquelle il est créé? Constitue-t-il un empiètement injustifiable sur les libertés et les droits déjà existants? Se conforme-t-il à l'objectif et aux dispositions de la Déclaration canadienne des droits? Les dispositions de l'ancienne loi sur les textes réglementaires concernant l'examen, la réglementation et la publication ont-elles . . . Est-ce que c'est votre écriture?

M. Brewin: Est-ce que ces critères proviennent de M. Atkey ou d'une autre autorité?

Le coprésident (M. Fairweather): Je ne sais pas. Nous allons . . .

[*Text*]

Mr. Atkey: I had an idea that these were part of an agreement at a previous meeting and reflect the consensus in the report of the standing committee chaired by Mark MacGuigan in the previous Parliament. They represent the sort of criteria that were to be applied by this Committee in reviewing and scrutinizing legislation. There is no statutory authority for them.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): The only reason I interrupted myself was that I cannot read this. But there are about three more rather good criteria. I will go back to the sixth: have provisions of the Statutory Instruments Act re examination, registration and publication been complied with?

Seventh, have provisions of the act under which it is made been complied with? Ninth, I guess, is it unfair in its application to persons affected by it? Lastly, are any of its requirements unreasonable?

Mr. Brewin has asked that this be identified. I have no way of identifying it but it is not a bad . . . Maybe others would have additional thoughts on tests. Mr. Atkey, during the reading, was able to tell us that it was agreed upon or understood to be the tests or some of the tests? Is that it?

Mr. Atkey: That is my understanding. It was a document circulated at a previous meeting. I could be wrong on that.

Mr. Fox: Mr. Chairman, does that mean that the only cases of statutory instruments that would be brought before us would be ones that, in the opinion of our research staff, our counsel, could not meet those tests? Is that what would happen in practice?

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): That is what I would suspect. I am willing to hear other . . .

• 1135

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should think there might be something to be added to that. Some member of the Committee particularly interested in a special program might spot something that had escaped the eagle eye of Mr. Eglington and say, "Here, I want this looked into." Our counsel will obviously be doing the bulk of the work, but there will be particular members who will have particular interests, I should think, and who might very well want to supplement that and say: "It looks all right to counsel, but it does not look all right to me."

With great respect to Mr. Eglington, there are also some very able lawyers on this Committee with a good deal of experience in these matters. They might very well have a number of things to say on their own, I should think. Even some of the laity like myself might venture now and again to pipe up and say: "This does not look to me at all like what it ought to be."

Mr. Fox: The problem that bothers me is that the list of criteria is extremely legalistic, except perhaps for the last two you mentioned on fair treatment. The rest of it seems to be quite automatic. So I guess actually we would be getting the exceptional cases. It is probably the role of the Committee to examine what we think to be the exception rather than the ordinary.

[*Interpretation*]

M. Atkey: Je crois que ces points font partie d'un accord auquel nous sommes parvenus à une séance antérieure et reflètent les opinions exprimées dans le rapport du comité permanent de l'ancienne législature présidé par Marc MacGuigan. Il s'agissait des critères dont le Comité tiendrait compte dans l'examen et la vérification des lois. Nous n'avions pas invoqué d'autorité statutaire.

Le coprésident (M. Fairweather): Je me suis interrompu simplement parce que l'écriture m'était devenu illisible. Il reste encore quelque trois bons critères. Je vais relire le sixième: Les dispositions de la Loi sur les textes réglementaires concernant l'examen, l'enregistrement et la publication ont-elles été respectées?

Est-ce que les dispositions de la loi en vertu de laquelle il est créé ont été respectées? Est-ce que les personnes affectées par l'application de ce règlement pourraient en souffrir injustement? Enfin, est-ce que toutes ces exigences sont raisonnables?

M. Brewin a demandé que j'identifie la source de ce texte. Malheureusement, elle m'est inconnue mais, à mon avis, il nous convient assez bien. Peut-être auriez-vous des propositions à ajouter. M. Atkey a pu nous dire que ces critères représentaient le résultat d'un accord, c'est bien cela, n'est-ce pas?

M. Atkey: Je crois bien. Il me semble qu'il s'agit d'un document qu'on a fait circuler à une autre séance. Il se peut que je me trompe.

M. Fox: Monsieur le président, cela signifie-t-il que les seuls cas de textes réglementaires dont nous serions saisis seraient ceux qui, de l'avis de notre personnel de recherche, de notre conseiller, ne se conformeraient pas aux principes énoncés dans ces critères? Est-ce que c'est comme cela qu'on procéderait en réalité?

Le coprésident (M. Fairweather): Il me semble que oui. Il y a peut-être d'autres opinions.

Le coprésident (le sénateur Forsey): J'ai une observation à faire là-dessus. Un membre du Comité qui s'intéresse surtout à une question particulière pourrait peut-être demander l'examen d'un aspect qui aurait échappé au regard scrutateur de M. Eglington. Notre conseiller va sans aucun doute se charger du plus gros du travail, mais, comme certains membres du Comité s'intéresseront à des choses plus précises, ils pourraient très bien vouloir aller plus loin et dire: «Cela semble parfait pour notre conseiller, mais pas pour moi.»

Avec tout le respect que je dois à M. Eglington, on trouve parmi les membres de notre Comité plusieurs juristes extrêmement compétents qui ont une ample expérience en la matière. Ceux-ci pourraient très bien avoir eux aussi un certain nombre de points à soulever; du moins, tel est mon avis. Et même certains profanes comme moi-même pourraient se risquer à intervenir en disant: «Les choses ne me semblent pas du tout se présenter comme elles le devraient.»

M. Fox: Ce qui me tracasse, c'est que la liste des critères est extrêmement juridique, à l'exception peut-être des deux derniers critères que vous avez évoqués à propos du traitement équitable. Tout le reste me semble parfaitement automatique. En fait, donc, à mon avis, nous n'aurions à étudier que les cas exceptionnels. Le rôle du Comité se limite donc vraisemblablement à l'étude de ce qui, à notre avis, constitue l'exception plutôt que la règle.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): You remember when Mr. McIntosh and Mr. Ryan came. They reminded us that even the fact that the statute had been passed and the Committee set up was in itself a warning to those who were drafting regulations.

Mr. Morgan: Could we have that list circulated, Mr. Chairman, for the guidance of the members?

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I read it. Now it will be part of the record.

Mr. Morgan: I did not know whether you read it all.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I did not read it very well because I began to worry about the handwriting.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, may I still press the other question? There may be no answers available now, but perhaps it could be looked into.

Is it thought that this Committee would have any right or authority if it ran into a subject matter which obviously had policy implications for which particular expertise was required, and it could be referred to some other committee of the House by this Committee?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I thought this Committee would have to report to the House on this and then they would have to decide whether the matter should be referred to another committee. But I confess that my link with procedure is not all that it might be.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): That is the advice given by our Clerk. We would have to report to the House and they in turn would give a reference to a particular committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not see how we could do it automatically ourselves. I think we would have to report back, and get an order of reference to some other committee.

Mr. Brewin: I think we made a vain effort to try and get that in at an earlier stage. That is my recollection.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I suppose we could perfectly well, in our report, say that in our judgment this might well be referred to another standing committee.

Mr. Atkey: Mr. Chairman, I hark back to other days when I was an avid reader of *Hansard*. I do recall the efforts of Mr. Brewin and others in the Committee to get that sort of power into the legislation. Unfortunately, they failed. There may be another day when the powers of the Committee can be strengthened along the lines he and other members of the House at that time wanted. But I think the answer, and I concur with Senator Forsey, is that the Committee does not now have that power. It must report back to the House with a recommendation.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. Fairweather): Rappellez-vous notre réunion avec MM. McIntosh et Ryan. Ils nous avaient rappelé que la création du Comité après l'adoption même de la loi constituait véritablement pour les responsables de la rédaction des règlements un avertissement.

M. Morgan: Ne pourrait-on pas, monsieur le président, faire distribuer cette liste afin d'éclairer les membres du Comité?

Le coprésident (M. Fairweather): Je l'ai lue et elle fait donc maintenant partie du procès-verbal.

M. Morgan: Je ne savais pas si vous l'aviez lue jusqu'au bout.

Le coprésident (M. Fairweather): Je ne l'ai pas très bien lue, car j'avais de la difficulté à déchiffrer l'écriture.

M. Brewin: Monsieur le président, puis-je vous ramener à l'autre question? Il se peut que nous n'obtenions pas pour l'instant de réponse, mais on pourrait quand même la poser.

Le Comité dispose-t-il de droits ou de pouvoirs quelconques au cas où il en vienne à étudier une question comportant indubitablement des implications d'ordre politique nécessitant une compétence particulière, et cette question peut-elle alors être renvoyée par le Comité à un autre comité de la Chambre?

Le coprésident (le sénateur Forsey): J'étais d'avis que notre Comité doit à ce moment faire rapport de la question à la Chambre, qui doit alors décider de la renvoyer ou non à un autre comité. Je dois vous avouer ici que ma connaissance des règlements de procédure n'est pas ce qu'elle devrait être.

Le coprésident (M. Fairweather): C'est là l'opinion que nous communique notre greffier. Nous devrions en l'occurrence faire rapport à la Chambre qui, à son tour, donnerait mandat à un autre comité.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je ne vois pas comment nous pourrions le faire nous-mêmes de manière automatique. A mon avis, nous devons faire rapport de la question à la Chambre et faire rédiger un ordre de renvoi pour un autre comité.

M. Brewin: Je pense que nous avions déjà en vain essayé de répondre à cette question, pour autant que je m'en souvienne.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je suppose que nous pourrions parfaitement préciser dans notre rapport qu'à notre avis la question pourrait être renvoyée à un autre comité permanent.

M. Atkey: Monsieur le président, j'étais jadis, je m'en souviens, un lecteur acharné du hansard. Je me rappelle bien les efforts faits par M. Brewin, notamment, au sein du Comité afin de faire inscrire dans la loi des pouvoirs de ce genre. Malheureusement, ces efforts se sont soldés par un échec. Il se peut qu'un jour on puisse renforcer les pouvoirs du Comité dans l'optique souhaitée à l'époque par M. Brewin et par d'autres députés. Cependant, et je suis d'accord ici avec ce qu'a dit le sénateur Forsey, soit que le Comité ne jouit pas de ces pouvoirs. Il doit présenter un rapport ainsi qu'une recommandation à la Chambre.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): What do you think of the idea of taking a run at the reference on the accessibility of government papers or documents? Is that a good agenda for March?

Mr. Atkey: Mr. Chairman, I would like to make a comment on that.

I have had occasion to look at that document and to attempt to apply the principles of that document to various requests for production of papers in the House, from the time the document was published up until approximately October of this year. I have done this with the assistance of my parliamentary intern. It was our conclusion that the principles were being followed by the government more in the breach than in the observance.

• 1140

I hope it might be one of the first items of work for our Committee counsel to take a look at the principles and to take a look at the requests for production of papers and the responses of the Government House Leader or the parliamentary secretary to the Government House Leader, at least to have a preliminary assessment of whether these principles are in fact being followed now. It is my opinion they are not being followed on a regular basis. This research will not take a long time, but it would be a useful piece of research to have upon our return prior to the commencement of any public hearings we might have.

Mr. Poulin: Mr. Chairman, I think Mr. Atkey's point is well-taken that our counsel do enter upon this study and research, but I do not know whether we can ask him to come to the conclusion whether or not principles are being breached. I think that is for this Committee to decide after we hear his evidence and hear what he has to say. Rather than his coming to a conclusion, it is our responsibility to make that decision.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not think Mr. Atkey was suggesting that the counsel himself arrive at the conclusions. He would present the facts to us presumably and we then would be able to make up our minds.

Mr. Atkey: It is the practice of the parliamentary secretary in his response to the House to refer to one of these principles as the reason why the government will not produce certain papers. I think it remains, of course, for us to determine whether in fact that is a valid reason based on the evidence available. However, the setting out of the various requests for production and the answers of the parliamentary secretary as to why they will not produce papers, I think in the context of the principles, would be a very useful piece of research for us.

Could we get a commitment, Mr. Chairman, or perhaps a direction from this Committee to our counsel, that this be one of his priority subjects of research, and perhaps that he try to complete an initial runthrough of the government responses to requests for production of papers, to lay out the responses and the reliance on the various principles since the date in March when the principles, I believe, were first enunciated.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): March 15, yes. Is that agreed?

This should in no way disturb plans, though, to go ahead with hearings. I personally would like to get this reference off our agenda as quickly as possible now that we have some assistance and get on with Mr. Brewin's quite legitimate urgent request as the main item before the Committee.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. Fairweather): Que penseriez-vous de la possibilité d'étudier la question de l'accès aux documents émanant du gouvernement? Pourrions-nous en faire notre ordre du jour pour le mois de mars?

M. Atkey: Monsieur le président, j'aimerais formuler une observation à ce sujet.

J'ai eu la possibilité d'étudier ce document et d'essayer d'en appliquer les principes aux diverses demandes relatives à la divulgation de documents officiels à la Chambre, et ce depuis la date de la publication de ce document jusqu'aux environs du mois d'octobre. Je l'ai fait avec l'aide de mon adjoint parlementaire. Nous en sommes arrivés à la conclusion que le gouvernement s'écartait davantage de ces principes qu'il ne s'y conformait.

J'espère que le conseiller du Comité commencera justement par examiner ces principes ainsi que les demandes de documents, de même que les réponses fournies par le Chef de la majorité ou le Secrétaire parlementaire de celui-ci, en vue de déterminer si ces principes sont effectivement appliqués. Pour ma part, je crains qu'ils ne le soient pas toujours. Cela ne devrait pas prendre trop de temps et devrait dès lors être terminé avant la tenue de nouvelles audiences publiques.

M. Poulin: Je trouve la suggestion de M. Atkey très valable; je me demande toutefois si l'on peut demander au conseiller de tirer des conclusions quant à l'application ou à la violation des principes. Ce serait plutôt au Comité de tirer la conclusion lorsque nous avons entendu sa déposition. La décision relève donc de la compétence du Comité.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je ne pense pas que M. Atkey voulait dire que ce serait au conseiller de tirer les conclusions. Celui-ci nous présenterait les faits et ce serait à nous de décider.

M. Atkey: Le secrétaire parlementaire a pour habitude d'évoquer ces principes lorsque le Gouvernement refuse de communiquer certains documents. C'est donc à nous de décider si cette explication est acceptable ou non. J'estime toutefois qu'il serait bon de connaître les divers cas où une demande de document a été rejetée par les secrétaires parlementaires et les raisons avancées par ceux-ci.

Ne pourrions-nous pas dans ces conditions inviter notre conseiller à examiner cette question en priorité de façon à nous donner une liste complète des cas de rejet de document par le Gouvernement depuis le mois de mars dernier, date à laquelle ce principe a été évoqué la première fois.

Le coprésident (M. Fairweather): Mettons le 15 mars. Vous êtes d'accord?

Mais cela ne doit nullement nous empêcher de poursuivre nos audiences. Pour ma part j'aimerais en terminer avec ce point de l'ordre du jour aussi rapidement que possible pour aborder l'étude de la question soumise par M. Brewin.

[*Texte*]

Mr. Poulin: It is a very good agenda you have suggested, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): All right then, we will invite—I was going to say a cross-party, but a cross-section is better—a cross-section of people, for example, from press councils, political science associations—Gordon Robertson, hopefully first, and then I think there is a Mr. Wall in the Privy Council Office who is now doing a study, and Professor Rowat, to give us some advice on this reference.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is the Canadian Bar Association interested in this at all?

Mr. Atkey: I hope you are not looking at me, Senator Forsey, because I am hardly a spokesman for that group.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am casting my eye around at the various counsel here and I glance at you as one of them of course.

Mr. Balfour: Is there any possible scope for involvement on the part of some of the law schools?

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): We will notify the law schools; that is a good idea.

Mr. Atkey: The association of Canadian law teachers would be one body.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Yes.

• 1145

Mr. Atkey: A last suggestion, Mr. Chairman, might be Mr. Roderick Lewis, Clerk of the Ontario legislative assembly, who has had great experience in these matters and I understand has statutory responsibility under Ontario legislation to perform a very similar function and perhaps his equivalent from the province of Quebec.

Mr. Fox: It would be interesting to learn what the British experience has been in the same area. Perhaps they have experienced a similar situation for a longer time than we have. We talk about the Clerk of the House. I do not know if I should bring this up or not. Perhaps we could have someone from Westminster.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Do you mean . . .

Mr. Fox: That perhaps the Committee could go to Westminster itself.

The Joint Chairman (Mr. Forsey): As a matter of fact, the Clerk of the House of Commons has been in touch with Sir Barnett Cocks on this. I do not know if Mr. Fairweather has some further information on that. Mr. Fraser said to me the other day that he would like to know where we were so that he could once again inform Sir Barnett Cocks of anything that seemed to be necessary. Have you further information on that?

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Well, that was on the general issue of how the British Statutory Instruments Committee operated and not on the particular problem of response by government to us, that sort of thing.

The Joint Chairman (Mr. Forsey): It might be useful to write to Sir Barnett Cocks and ask if they have anything on this specific point.

[*Interprétation*]

M. Poulin: L'ordre du jour que vous avez proposé, monsieur le président, est parfait.

Le coprésident (M. Fairweather): D'accord nous allons donc inviter des personnalités appartenant à divers secteurs, notamment les associations de la presse, des sciences politiques, en commençant par M. Gordon Robertson, et ensuite M. Wall du Conseil privé, ainsi que le Professeur Rowat.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Est-ce que le Barreau canadien s'intéresse lui aussi à cette question?

M. Atkey: Je ne suis pas le porte-parole du Barreau.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je vous ai regardé en tant qu'un des nombreux juristes ici présents.

M. Balfour: Est-ce que les facultés de droit pourraient également participer à cette étude?

Le coprésident (M. Fairweather): C'est une bonne idée. Nous allons contacter les facultés de droit.

M. Atkey: On devrait par exemple contacter l'Association des professeurs canadiens de droit.

Le coprésident (M. Fairweather): D'accord.

M. Atkey: J'aimerais encore suggérer que l'on fasse appel à M. Roderick Lewis, greffier à l'Assemblée législative de l'Ontario, qui possède une vaste expérience dans ce domaine et qui est justement chargé d'effectuer un travail analogue pour le Parlement provincial de l'Ontario et peut-être aussi son homologue de la province de Québec.

M. Fox: Il serait intéressant de connaître quelle a été l'expérience britannique dans ce domaine. Il se pourrait en effet qu'ils aient connu une situation analogue depuis plus de temps que nous. Il a été question du greffier de la Chambre. On pourrait par contre contacter quelqu'un de Westminster.

Le coprésident (M. Fairweather): Voulez-vous dire . . .

M. Fox: Le Comité pourrait peut-être se rendre à Westminster.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Le greffier de la Chambre des Communes a justement contacté Sir Barnett Cocks à ce sujet. Je ne sais pas si M. Fairweather a d'autres renseignements sur cette affaire. M. Fraser m'a dit l'autre jour qu'il faudrait faire le point afin de pouvoir exposer clairement la situation à Sir Barnett Cocks. Avez-vous d'autres renseignements à ce sujet?

Le coprésident (M. Fairweather): Le renseignement que je possède concerne le fonctionnement du comité britannique des instruments statutaires et non pas la façon dont le gouvernement répond à nos demandes.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Il serait peut-être bon d'écrire à Sir Barnett Cocks pour lui demander s'il aurait quelques précisions à nous donner à ce sujet.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): The British are in a state of flux on this issue. There was a report just a year ago, the Franks Committee, on the whole area of secrecy. It might be useful to hear from them.

The Joint Chairman (Mr. Forsey): That Franks committee report I suppose is available here in the Parliamentary Library.

Mr. Spicer: I do not know; I will find out.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Yes, I have one. It was a great issue—I guess you cannot turn the machines off—but I ordered one from Information Canada and they told me that they did not know whether it could be released because it was a report on the Official Secrets Act. I said, "You might look up your order and see who ordered it, and you might also look at the various reviews of this excellent piece of work." A messenger arrived with it under his jacket.

I would like to say that I am very grateful that there is a quorum today. Through the help of Mr. Spicer, I think we have an excellent arrangement for staffing, one that is better and more flexible than if each standing committee had staff attached. As the Librarian of Parliament said, this is a good way to handle this situation. Anything else?

The Joint Chairman (Mr. Forsey): I have had several letters from Mr. Hogarth, our colleague, who is interested in the regulations being promulgated under the Pilotage Act. I had one in August and one in December where he says:

> At the present time on November 7, certain intended regulations were published in the *B.C. Gazette* . . .

That puzzles me.

> . . . by the Pacific Pilotage Authority and we have filed an appeal on behalf of our clients under the provisions of Section 14 of the Pilotage Act. The appeal is presently . . .

. . . that horrible massacre of the English language . . .

> . . . in progress in Vancouver, Mr. John Mahoney of Ottawa having been appointed by the Minister to hear our representations.
>
> Should the eventual outcome of this appeal not be satisfactory and should the Minister otherwise continue to discriminate against our clients by virtue of the "foreign flag" of their vessel in the ultimate regulations to be passed prior to February next, our clients will be extremely anxious to appear before your Committee and make representations with respect thereto.
>
> Therefore, it is somewhat imperative that I have an outline of the function of your Committee and its intent pertaining to such regulations . . .

He is acting on behalf of Pacific Maritime Agencies Limited, a Canadian corporation which operates as S.S. *Alaska*, a vessel plying the coastal trade between New Westminster and Whittier, Alaska. What, if anything, do we do about that? You mentioned the *B.C. Gazette*, and, as I say, it puzzles me; because I cannot see why a provincial gazette would be publishing dominion regulations. But perhaps there is some explanation of this.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. Fairweather): Les Britanniques ne possèdent guère une procédure fixe en la matière. Le Comité Franks a justement publié un rapport il y a un an environ sur l'ensemble du problème posé par l'existence de documents secrets. Il serait peut-être utile pour nous de contacter les membres de ce Comité.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je suppose que le rapport du Comité Franks doit se trouver à la Bibliothèque parlementaire.

M. Spicer: Je ne sais pas, mais je vais vérifier.

Le coprésident (M. Fairweather): Oui, j'en ai un exemplaire. J'en ai commandé un à Information Canada qui m'a répondu qu'ils ne savaient pas s'ils pouvaient m'en fournir étant donné que ce rapport traite de la Loi sur les secrets officiels. Je leur ai suggéré de vérifier qui avait commandé le rapport et également d'étudier les critiques qui avaient paru lors de sa publication. Par la suite on m'a fait parvenir un exemplaire plus ou moins en cachette.

Je suis très heureux que nous ayons un quorum aujourd'hui. Grâce à M. Spicer, les problèmes de personnel ont été réglés à la satisfaction de tous. Ceci est une excellente façon de régler les problèmes ainsi que le bibliothécaire parlementaire l'a souligné. Y a-t-il autre chose?

Le coprésident (le sénateur Forsey): J'ai reçu plusieurs lettres de M. Hogarth qui s'intéresse aux règlements promulgués en application de la Loi sur le pilotage. Il dit notamment dans une lettre datée du mois d'août et une autre du mois de décembre:

> A la date du 7 novembre, plusieurs règlements ont paru dans le Journal officiel de la Colombie-Britannique.

Ceci m'étonne.

> . . . par la Commission du pilotage du Pacifique et nous avons interjeté appel au nom de nos clients aux termes des dispositions de l'article 14 de la Loi sur le pilotage. Cet appel est actuellement . . .

Quel massacre de la langue anglaise.

> . . . devant les tribunaux à Vancouver et M. John Mahoney d'Ottawa a été nommé par le ministre pour entendre notre cause.
>
> Au cas où notre appel serait rejeté et si les règlements définitifs qui doivent être adoptés avant le 1er février prochain continuaient à faire subir un traitement discriminatoire à nos clients en raison du pavillon étranger arboré par leurs vaisseaux, nos clients tiendraient certainement à comparaître devant votre Comité pour présenter tous les éléments du dossier.
>
> Il est donc essentiel que j'obtienne une copie du mandat de votre Comité ainsi qu'une idée de ce qu'il compte faire relativement à ce type de règlements . . .

Cette personne agit au nom de la *Pacific Maritime Agencies Limited*, firme canadienne à laquelle appartient le navire *ALASKA* qui assure le commerce côtier entre New Westminster et Whittier dans l'Alaska. Que pouvons-nous faire à ce sujet? Vous avez parlé du journal officiel de la Colombie-Britannique le *B.C. Gazette*, et comme j'ai dit, je ne sais que penser; car je ne comprends pas pourquoi un journal provincial publierait des règlements fédéraux. Toutefois, on pourrait peut-être expliquer ce cas.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Well, does this answer Mr. Hogarth's question?

• 1150

The Joint Chairman (Senatory Forsey): I am surrounded by lawyers who will not be able to give me . . .

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I do not think any of the lawyers here want to do Mr. Hogarth's homework for him.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But what do we say to him? Can he appear before us in due course if he is dissatisfied with the results of his appeal?

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Presumably, we could agree to look at the Pilotage Act regulations. I think we have to be very careful in hearing every litigant.

Mr. Atkey: Mr. Chairman, a number of judges have the habit, when this sort of situation arises, of suggesting to counsel that perhaps he make his submissions in writing and then the tribunal will determine whether they want to hear him orally.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Well, he has done that.

Mr. Atkey: I am not sure that they are made in writing to the extent that counsel and the Committee members are in a position to determine whether he has the justification or not. I suggest that we simply write to him and say that the regulations referred to will be placed on the agenda for consideration by the Committee, and that, if after due consideration it is thought that he or his client can make a useful contribution to the work of the Committee, he will hear from us.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Excellent.

Mr. Atkey: Mr. Chairman, there is one last matter. Going through these lists of regulations with which we were provided earlier in the year, I notice that they are regulations made under the Federal Court Act—Federal Court rules which come within the purview of the scrutiny power of this particular Committee. I wonder whether our counsel, without our unduly burdening him, might have a look at those particular aspects of those rules to determine the extent to which they may violate certain principles that we are empowered to look at.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Have you something specific in mind, Mr. Atkey?

Mr. Atkey: I do, but I do no have the material here. I might be able to communicate with Mr. Eglington directly, to make his job easier, but I do not want that to be lost in the general shopping list that we seem to b putting together right now.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Does anybody want to vote that we adjourn?

An hon. Member: I so move.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. Fairweather): Eh bien, est-ce que cela répond à la question de M. Hogarth?

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je suis entouré d'avocats qui ne pourront me donner . . .

Le coprésident (M. Fairweather): Je ne crois pas que les avocats qui sont ici veulent faire le travail de M. Hogarth.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Mais quelle réponse faut-il lui donner? Pourra-t-il comparaître devant nous s'il n'est pas satisfait du résultat de son appel?

Le coprésident (M. Fairweather): Nous pourrons probablement convenir d'étudier les règlements de la Loi sur le pilotage. A mon avis nous devons être très prudents et nous devons écouter tous les plaideurs.

M. Atkey: Monsieur le président, dans de telles situations certains juges ont l'habitude de suggérer à l'avocat qu'il fasse des plaidoiries écrites et le tribunal décide ensuite s'il veut l'écouter de vive voix.

Le coprésident (M. Fairweather): Eh bien, c'est ce qu'il a fait.

M. Atkey: Je ne suis pas certain qu'elles soient faites par écrit dans la mesure où le conseil et les membres du comité sont en état de déterminer si oui ou non une telle mesure est justifiable. Je suggère que nous lui écrivions en disant que les règlements en question seront inscrits à l'ordre du jour et étudiés par le Comité, et que si, après mûre réflexion, nous croyons que lui-même ou son client peut faire une contribution utile au travail du Comité, nous lui en ferons part.

Le coprésident (M. Fairweather): Excellent.

M. Atkey: Monsieur le président, il y a une dernière question. J'ai examiné ces listes de règlements que l'on nous a fournies au début de l'année et j'ai remarqué que les règlements en question ont été établis en vertu de la Loi sur la Cour fédérale . . . Il s'agit des règlements de la Cour fédérale qui relève du pouvoir d'examen de ce Comité en particulier. Pouvons-nous demander à notre conseil d'examiner ces aspects particuliers de ces règlements afin de déterminer dans quelle mesure ils peuvent violer certains principes qui relèvent de notre pouvoir d'examen.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Songez-vous à un cas précis, monsieur Atkey?

M. Atkey: Oui, mais je n'ai pas le matériel avec moi. Je pourrais peut-être communiquer directement avec M. Eglinton, afin de lui faciliter la tâche, mais je ne veux pas que ça soit perdu parmi toutes les autres questions que nous discutons maintenant.

Le coprésident (M. Fairweather): Est-ce que quelqu'un veut proposer l'ajournement?

Une voix: Oui, je le propose.

Government Publications

HOUSE OF COMMONS

First Session
Twenty-ninth Parliament, 1973-74

CHAMBRE DES COMMUNES

Première session de la
vingt-neuvième législature, 1973-1974

Standing Committee on

Comité permanent des

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

Index

Issues Nos.
1 and 2

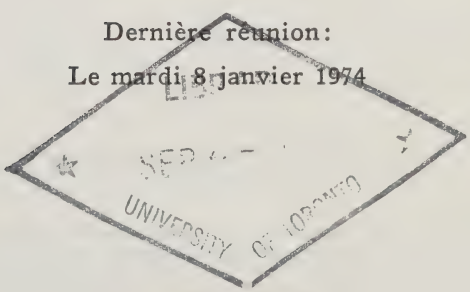
Organization meeting:
Thursday, March 1, 1973

Last meeting:
Tuesday, January 8, 1974

Fascicules nos
1 et 2

Séance d'organisation:
Le jeudi 1er mars 1973

Dernière réunion:
Le mardi 8 janvier 1974



27610—1

Published under the authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

CANADA

HOUSE OF COMMONS

Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments
1st Session, 29th Parliament, 1973-74

INDEX

Atkey, Ronald George, M.P. (St. Paul's)
Review of Statutory Instruments 1:10-2, 14-5, 20-3, 25; 2:5, 7-9, 11-5, 17

Balfour, Reginald James, M.P. (Regina East)
Review of Statutory Instruments 2:15

Béchard, Albert, M.P. (Bonaventure-Îles-de-la-Madeleine)
Review of Statutory Instruments 1:8, 18; 2:11

Brewin, F. Andrew, M.P. (Greenwood)
Review of Statutory Instruments 1:7, 10-3, 15-6, 20-1, 23, 26; 2:9, 11, 13

Canada Gazette
Regulations and statutory instruments published 1:8-9

Fairweather, Gordon, M.P. (Fundy-Royal) Joint Chairman
Review of Statutory Instruments 1:7-16, 18-20, 22-3, 25-6; 2:5-6, 8-17

Flynn, Senator Jacques, Rougemont)
Review of Statutory Instruments 1:12-24, 26

Forsey, Senator Eugene A. (Nepean) Joint Chairman
Review of Statutory Instruments 1:10, 12-5, 17-9, 22-3, 25-6; 2:5-7, 9-17

Fox, Francis, M.P. (Argenteuil-Deux Montagnes)
Review of Statutory Instruments 1:17, 24-5; 2:10, 12, 15

Franks Committee
See
Great Britain

Great Britain
Official Secrets Act, 1911, Franks Committee, Report 1972 2:16

Library of Parliament
Assistance to Committee
Reference Branch 2:6
Research Branch 2:5-8, 10, 16, 17
Service to Standing Committee of House and Senate 2:7-8

MacGuigan Report
See
Special Committee on Statutory Instruments.
Third Report

McIntosh, Hilton, Director, Privy Council Office, Justice Dept.
Testimony 1:7-25

Morgan, J. Trevor, M.P. (St. Catharines)
Review of Statutory Instruments 2:10, 13

CANADA

CHAMBRE DES COMMUNES

Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires
1re session, 29e législature, 1973-1974

INDEX

Atkey, Ronald George, député (St. Paul's)
Examen des textes réglementaires 1:10-2, 14-5, 20-3, 25; 2:5, 7-9, 11-5, 17

Balfour, Reginald James, député (Regina-Est)
Examen des textes réglementaires 2:15

Béchard, Albert, député (Bonaventure-Îles-de-la-Madeleine)
Examen des textes réglementaires 1:8, 18; 2:11

Bibliothèque du Parlement
Aide au Comité
Service de recherches 2:5-8, 10, 16, 17
Service de renseignement et consultation 2:6
Assistance aux comités Chambre et Sénat, création service 2:7-8

Brewin, F. Andrew, député (Greenwood)
Examen des textes réglementaires 1:7, 10-3, 15-6, 20-1, 23, 26; 2:9, 11, 13

Fairweather, Gordon, député (Fundy-Royal) Coprésident
Examen des textes réglementaires 1:7-16, 18-20, 22-3, 25-6; 2:5-6, 8-17

Flynn, Jacques, Sénateur (Rougemont)
Examen des textes réglementaires 1:12-24, 26

Forsey, Eugene A., Sénateur (Nepean) Coprésident
Examen des textes réglementaires 1:10, 12-5, 17-9, 22-3, 25-6; 2:5-7, 9-17

Fox, Francis, député (Argenteuil-Deux-Montagnes)
Examen des textes réglementaires 1:17, 24-5; 2:10, 12, 15

Franks, Comité
Voir
Grande-Bretagne

Gazette du Canada
Publication, règlements textes réglementaires, nombre 1:9, 20

Grande-Bretagne
Comité Instruments statutaires, fonctionnements 1:11, 13, 18, 19; 2:15-6
Comité Franks, rapport, 1972 *Official Secrets Act, 1911* 2:16

Instruments statutaires, Comité spécial sur
Rapport, troisième (MacGuigan) 1:14-9

Justice, Ministère
Responsabilités sous-ministre, préparation projets règlements 1:24

Ontario Press Council
Production of papers to Committee 2:8

Pacific Maritime Agencies Limited
Hearing in Committee 2:16-7

Poulin, Hugh, M.P. (Ottawa Centre)
Review of Statutory Instruments 2:8-9, 14

Regulations
Department powers exceeded, action 1:21-2, 24-5
Preparation 1:24-5

Regulations and other Statutory Instruments, Standing Joint Committee
Motion that Research Officer review ... all government responses to requests for production of papers since March 15, 1973 ... Agreed 2:4
Orders of Reference, powers 1:3-4, 11-7; 2:3, 9
Organization meeting 1:5
Procedure 1:18-26
Review suggestions 1:16-7, 20
Section 26, Statutory Instruments Act, directives 1:8, 12, 15, 16, 17; 2:9-11
Staff, clerical, professional 1:8, 11; 2:5-8, 10, 16
Witnesses, invitation to appear, criteria 2:8-9, 15

Ryan, James, W., Assistant Deputy Minister, Legislation, Justice Dept.
Testimony 1:7-24

Special Committee on Statutory Instruments
Third report British Committee's experience 1:19

Spicer, Erik J., Parliamentary Librarian
Assistance to Committee 2:5-7
Service to House and Senate Committees 2:7-8

Statutory Instruments Act
Regulation, definition 1:8
Statutory instruments and regulations
Registered 1:8-9
Registration exempt 1:9-10
Subject list 1:20-1

Document
"Notices of Motion for the Production of Papers" 2:4

Witnesses
—McIntosh, Hilton, Director, Privy Council Office, Dept. of Justice
—Ryan, James W., Assistant Deputy Minister (Legislation), Dept. of Justice

MacGuigan, Rapport
Comité de vérification, renvoi règlements 1:14
Grande-Bretagne, travail Comité Instruments statutaires 1:19

McIntosh, M. Hilton, Directeur, Bureau du Conseil privé, min. de la Justice
Témoignage 1:7-25

Morgan, J. Trevor, député (St. Catharines)
Examen des textes réglementaires 2:10, 13

Ontario Press Council
Présentation documents au Comité, critères 2:8

Pacific Maritime Agencies Limited
Demande comparution devant Comité 2:16-7

Poulin, Fabian-Hugh, député (Ottawa-Centre)
Examen des textes réglementaires 2:8-9, 14

Règlements
Rédaction, préparation, procédure 1:24-5
Responsabilités, Conseil privé, min. Justice re projets 1:24-5

Règlements et autres textes réglementaires, Comité mixte permanent
Art. 26, Loi sur textes réglementaires, directives au 1:8, 12, 15, 16, 17; 2:9, 11
Critères pour choix documents, liste du Conseil privé 1:11, 13, 20-3; 2:17
Examen objectifs règlements 1:13-4
Mandat, pouvoirs, droits 1:11, 12, 13-4; 2:9, 11-3
Motion, que recherchiste étudie réponses du gouvernement aux demandes production déposées 15 mars 1973 . . . Convenu 2:4
Ordres de renvoi 1:3, 6; 2:3, 9
Publicité sur existence Comité 1:23
Recrutement personnel
(de) Bureau 1:8, 11
Francophone 2:7
Professionnel 1:8, 11; 2:5, 7
Recherchistes Bibliothèque du Parlement 2:5-8, 10, 16
Témoins, invitation, choix 2:8-9, 15
Visite en Grande-Bretagne, étude fonctionnement Comité des 1:11-2, 18; 2:15

Ryan, M. James W., Sous-Ministre adjoint législation, min. de la Justice
Témoignage 1:7-24

Spicer, M. Erik J., Bibliothécaire parlementaire
Assistance aux Comités Chambre et Sénat, création service 2:7-8
Immarigeon, M^me^ H., Eglinton, G.C.,
Service de recherches, aide au Comité 2:5-7

Textes réglementaires, Loi sur
Art. 3—Projets de règlements, critères étude 1:17-8, 20, 22, 24
Art. 21—Règlements soustraits à enregistrement 1:10, 16
Art. 26—Ordre de renvoi permanent du Comité 1:3, 6, 8, 15, 16, 17
Règlements et textes réglementaires
Définition, distinction 1:8, 17

Enregistrés 1:8, 9
Non enregistrés, liste classes 1:9-10, 20-1

Document

«Avis de motion portant production de documents» 2:4

Témoins

—McIntosh, M. Hilton, Directeur, Bureau du Conseil privé, min. de la Justice
—Ryan, M. James W., Sous-ministre adjoint, législation, min. de la Justice

Canada Parliament

Issue No. 1

Thursday, April 4, 1974

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gordon Fairweather, M.P.

Fascicule nº 1

Le jeudi 4 avril 1974

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gordon Fairweather, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Organization and Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Organisation et examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

LIBRARY
MAY - 9
UNIVERSITY OF TORONTO

Second Session
Twenty-ninth Parliament, 1974

Deuxième session de la
vingt-neuvième législature, 1974

27414—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen: Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gordon Fairweather, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Flynn — Lafond
Godfrey — Riel

Representing the House of Commons:

Messrs.

Atkey — Caouette (*Charlevoix*)
Balfour — Fox
Béchard — Holmes
Brewin

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents: Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gordon Fairweather, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Robichaud — Walker—(8)
Thompson

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Marceau — Morin (Mrs.)
Morgan — Poulin—(12)

(Quorum 12)

Le greffier du Comité

A. B. Mackenzie

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*)

On March 11, 1974:

Mr. Caouette (*Charlevoix*) replaced Mr. Fortin.

On April 4, 1974:

Mr. Holmes replaced Mr. O'Connor.

Conformément à l'article 65(4)(*b*) du Règlement

Le 11 mars 1974:

M. Caouette (*Charlevoix*) remplace M. Fortin.

Le 4 avril 1974:

M. Holmes remplace M. O'Connor.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

ORDER OF REFERENCE

STATUTORY

Extract from the *Statutory Instruments Act*—1970-71-72 c. 38

26. Every statutory instrument issued, made or established after the coming into force of this Act, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (*d*) of section 27, shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

OF THE SENATE

Extract from the *Minutes of the Proceedings* of the Senate

TUESDAY, MARCH 19, 1974

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Buckwold:

That a Message be sent to the House of Commons by one of the Clerks at the Table to inform that House that the Honourable Senators Flynn, Forsey, Godfrey, Lafond, Riel, Robichaud, Thompson and Walker have been appointed to act on behalf of the Senate as Members of a Joint Committee of both Houses on Regulations and other Statutory Instruments.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

STATUTAIRES

Extrait de la *Loi sur les textes réglementaires*—1970-1971-1972 c. 38

26. Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa *d*) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires.

DU SÉNAT

Extrait des *Procès-verbaux* du Sénat

LE MARDI 19 MARS 1974

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Buckwold:

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, par un des greffiers au bureau, pour l'informer que les honorables sénateurs Flynn, Forsey, Godfrey, Lafond, Riel, Robichaud, Thompson et Walker ont été désignés pour agir comme représentants du Sénat au sein du Comité mixte des deux Chambres au sujet des règlements et autres textes réglementaires.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, April 4, 1974.
(1)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:47 o'clock p.m., this day for the purpose of organization.

Present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey, Lafond, Robichaud and Thompson.

Representing the House of Commons: Messrs. Balfour, Béchard, Caouette (*Charlevoix*), Fairweather, Fox, Holmes, Marceau, Mrs. Morin and Mr. Poulin.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Mr. G. C. Eglington, Miss Lise Mayrand.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Joint Chairmen.

The Honourable Senator Lafond moved, seconded by Mr. Béchard,—That the Honourable Senator Forsey do take the Chair as Joint Chairman of this Committee.

The question being put on the said motion, it was agreed to.

The Clerk of the Committee declared the Honourable Senator Forsey duly elected Joint Chairman of the Committee.

Mr. Balfour moved, seconded by Mr. Marceau,—That Mr. Fairweather do take the Chair as Joint Chairman of this Committee.

The question being put on the said motion, it was agreed to.

The Clerk of the Committee declared Mr. Fairweather duly elected Joint Chairman of the Committee.

The Joint Chairmen presiding, on motion of Mr. Béchard, it was

Agreed,—That the Committee print 1000 copies of its Minutes of Proceedings and Evidence and, as a supplementary issue, an Index prepared by the Library of Parliament.

On motion of Mr. Poulin, it was

Agreed,—That the Joint Chairmen and four other members appointed by the Joint Chairmen after the usual consultations do compose the Sub-committee on Agenda and Procedure.

The Honourable Senator Godfrey moved,—That this Committee do purchase for its own use two copies of the Revised Statutes of Canada, two copies each of the 1972 and 1973 issues of the Canada Gazette Part 2, two annual subscriptions to the Canada Gazette Part 2, one copy each of the Criminal Code and statutes of the last Session and such other publications as may be required.

After debate thereon, the question being put on the said motion it was agreed to.

On motion of Mr. Marceau, it was

Agreed,—That the Joint Chairmen be instructed to report to their respective Houses recommending that the quorum of this Committee be fixed at seven (7) members, provided that both Houses are represented, whenever a

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 4 AVRIL 1974
(1)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 47 pour s'organiser.

Présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey, Lafond, Robichaud et Thompson.

Représentant la Chambre des communes: MM. Balfour, Béchard, Caouette (*Charlevoix*), Fairweather, Fox, Holmes, Marceau, M^me^ Morin et M. Poulin.

Aussi présent: *De la Direction de la recherche, Bibliothèque du Parlement*: M. G. C. Eglington, M^lle^ Lise Mayrand.

Le greffier du Comité préside à l'élection des coprésidents.

L'Hon. sénateur Lafond propose apppuyé par M. Béchard, que l'honorable sénateur Forsey soit nommé coprésident du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Comité déclare l'honorable sénateur Forsey dûment élu coprésident du Comité.

M. Balfour propose, appuyé par M. Marceau,—Que M. Fairweather soit nommé coprésident du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Comité déclare M. Fairweather dûment élu coprésident du Comité.

Les coprésidents occupent le fauteuil et, sur motion de M. Béchard, *il est convenu*,—

Que le Comité fasse imprimer 1,000 exemplaires de ses procès-verbaux et témoignages et, comme complément, un index préparé par la Bibliothèque du Parlement.

Sur motion de M. Poulin,

Il est convenu,—Que les coprésidents et les quatre autres membres nommés par les coprésidents après les consultations habituelles composent le sous-comité du programme et de la procédure.

L'Hon. sénateur Godfrey propose,—

Que le Comité fasse l'achat, pour son utilisation personnel, de deux exemplaires des statuts revisés du Canada, de deux exemplaires de chacun des numéros de 1972 et 1973 de la Gazette du Canada, partie 2, de deux abonnements annuels de la Gazette du Canada, partie 2, un exemplaire du Code criminel et des statuts de la dernière session et de toutes autres publications qui pourraient s'avérer nécessaires.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Sur motion de M. Marceau,

Il est convenu,—Que les coprésidents fassent rapport à leur chambre respective en recommandant que le quorum du Comité soit établi à 7 (sept) membres, pourvu que les deux chambres soient représentées, lorsqu'un vote, une

vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as five (5) members are present, provided that both Houses are represented and that the Joint Chairman representing the Senate report to his House recommending that the Committee have power to sit during adjournments of the Senate.

By consent, the Committee proceeded to consider its permanent reference, Section 26, the Statutory Instruments Act—1970-71-72 c. 38, which is as follows:

> 26. Every statutory instrument issued made or established after the coming into force of this Act, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (d) of section 27, shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

Mr. Béchard moved,—That the Joint Chairmen be instructed to report to their respective Houses seeking permission for the two officers of the Research Branch, Library of Parliament, assigned to the Committee, a member representing the Senate and a member representing the House of Commons to visit London, England, for the purpose of visiting the Houses of Parliament, Westminster, on Committee business.

After debate thereon, the question being put on the said motion it was agreed to.

On motion of Mr. Poulin, it was

Ordered,—That the Joint Chairman negotiate for adequate space for not exceeding twelve summer students to carry out their responsibilities.

On motion of Mr. Poulin, it was

Ordered,—That the evidence of this day's meeting be printed.

At 4:45 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

résolution ou une autre décision est prise, et que les coprésidents soient autorisés à tenir des séances et à recevoir des témoignages à condition que 5 (cinq) membres sont présents, pourvu que les deux chambres soient représentées et que le coprésident représentant le Sénat fasse rapport à sa chambre en recommandant que le Comité ait le pouvoir de siéger durant les ajournements du Sénat.

Du consentement, le Comité entreprend l'étude de son Ordre renvoi permanent, article 26, de la loi sur les textes réglementaires—1970-1971-1972 c. 38, qui se lit comme suit:

> 26. Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa *d*) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires.

M. Béchard propose,—Que les coprésidents fassent rapport à leurs chambres respectives en demandant la permission pour les deux agents de la direction de la recherche, bibliothèque du Parlement, assignés au Comité, un membre représentant le Sénat et un membre représentant la Chambre des communes de visiter Londres, Angleterre, dans le but de visiter les chambres du Parlement, Westminster, pendant les travaux du Comité.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Sur motion de M. Poulin, il est

Ordonné,—Que le coprésident négocie afin d'obtenir un espace approprié pour recevoir au plus douze étudiants au cours de l'été afin de s'acquitter de leurs responsabilités.

Sur motion de M. Poulin, il est

Ordonné,—Que le témoignage de la séance d'aujourd'hui soit imprimé.

A 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité,

A. B. Mackenzie,

Clerk of the Committee.

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, April 4, 1974

• 1555

[*Text*]

The Clerk: Hon. senators, hon. members, I see a quorum.

Your first item of business is to elect a joint chairman from the Senate. I am ready to receive a motion to that effect.

Senator Lafond: I move the appointment of Senator Forsey.

Mr. Béchard: I second the motion.

Motion agreed to.

The Clerk: Your next item of business is to elect a joint Chairman from the House of Commons.

Mr. Balfour: I move the appointment of Mr. Fairweather.

Mr. Marceau: I second the motion.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): The Joint Chairman has an obligation at 4.20 p.m., en route to Queen's University. We do have a couple of housekeeping items that I would like to have your advice and help on; then I would like, just a little later, to introduce the staff appointments and have a general discussion. Nobody is railroading; it is just that we are anxious about the senator's train.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should perhaps explain. By the way, thank you very much for your kindness, perhaps a somewhat double-edged kindness, shall I say, in electing me Joint Chairman.

I should perhaps explain that it is not a mere pleasure trip. I am going down to the installation of Mr. Michener as Chancellor of Queen's and representing Trent University of which I am Chancellor. So I could not very well duck out of the thing at the last minute. I am sorry to have to miss part of the opening sitting.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): The housekeeping items include the inevitable one that the Committee print copies of its Minutes of Proceedings and Evidence and, as a supplementary issue, an index prepared by the Library of Parliament.

The note I have is that it is usually 1,000 copies, to be reduced or increased by each committee. Mr. Mackenzie, the Clerk, says that the figure of 1,000 is good. Could we have that usual standard motion from somebody?

Mr. Béchard: I so move.

Motion agreed to.

Senator Lafond: Is that 1,000 copies in English or is this a bilingual copy?

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 4 avril 1973

[*Interpretation*]

Le greffier: Honorable sénateurs, honorables députés, je vois un quorum.

La première question à l'ordre du jour est l'élection du coprésident représentant le Sénat. Je suis prêt à recevoir une motion à cet effet.

Le sénateur Lafond: Je propose la nomination du sénateur Forsey.

M. Béchard: J'appuie la motion.

(La motion est adoptée.)

Le greffier: La prochaine question à l'ordre du jour est l'élection du coprésident représentant la Chambre des communes.

M. Balfour: Je propose la nomination de M. Fairweather.

M. Marceau: J'appuie la motion.

(La motion est adoptée.)

Le coprésident (M. Fairweather): Le coprésident a un engagement pour 16 h 20, en route pour l'Université Queen's. Nous avons quelques questions de routine à propos desquelles j'aimerais obtenir votre aide et vos conseils; j'aimerais ensuite présenter un peu plus tard les membres de notre personnel et tenir une discussion générale. Personne ne force les choses; nous sommes simplement inquiets à propos du train du sénateur.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je devrais peut-être m'expliquer. Soit dit en passant, je vous remercie beaucoup de votre amabilité, une amabilité qui est peut-être quelque peu à double tranchant, dirons-nous, en m'élisant coprésident.

Je devrais peut-être expliquer qu'il ne s'agit pas d'un voyage d'agrément. Je me rends à l'installation de M. Michener comme chancelier de Queen's et je représente l'Université Trent, dont je suis le chancelier. Je ne pouvais donc pas échapper à cette obligation à la dernière minute. Je suis désolé de devoir manquer une partie de notre première réunion.

Le coprésident (M. Fairweather): Les questions de routine comprennent la question inévitable de l'impression d'exemplaires des procès-verbaux et comptes rendus des réunions du Comité ainsi que, comme fascicule supplémentaire, d'un index préparé par la Bibliothèque du Parlement.

J'ai une note qui dit que l'on imprime normalement 1000 exemplaires, plus ou moins suivant chaque comité. M. Mackenzie, le greffier, affirme que le chiffre de 1000 est bon. Pourrions-nous avoir la motion habituelle de quelqu'un?

M. Béchard: Je propose cela.

(La motion est adoptée.)

Le sénateur Lafond: S'agit-il de 1000 exemplaires en anglais, ou est-ce une publication bilingue?

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): They are bilingual now.

The Subcommittee on Agenda and Procedure: with the joint chairman, how many others would you like be appointed by the joint chairman, after the usual consultations, to compose the Subcommittee on Agenda and Procedure?

Mr. Mackenzie has given me good advice. Last year we had four, with the joint chairman: another senator plus a representative of the New Democratic Party and a representative of the Social Credit Party, and another House member. Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Now, this is an interesting place, as many of you know. Our staff has had a problem because we have not had any authority to get copies of the revised statutes; so they have my copy—that shows often I use it. But I would like to have my copy back.

• 1600

Would somebody be prepared to move that this Committee do purchase for its own use two copies of the Revised Statutes of Canada, two copies each of the 1972 and 1973 Issues of the *Canada Gazette*, Part 2, two annual subscriptions to the *Canada Gazette*, Part 2, a copy of the Criminal Code, and a copy of the Statutes of the last session of Parliament?

Mr. Béchard: Mr. Chairman, is it not possible to have them free?

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Apparently now everybody is scratching everybody else. I mean it is free in a sense. The printing department does not give anything free. I suppose it is an accounting procedure, really, because one is paying the other. But the accountants tell us that that is the way to keep track of each vote and which department of government is spending money. It is all very mysterious but apparently somebody understands it better than I do.

Mr. Poulin: Mr. Chairman, could you add to that "and such other statutes and documents as from time to time become necessary"?

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): That is an excellent suggestion, Mr. Poulin.

Mr. Poulin: Yes, and "such other publications".

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): And such other publications. Then we would not have to come back every time. In other words, they are to have the tools with which to fulfil their function.

You have heard that proposal. All those in favour signify in the usual manner.

Motion as amended agreed to.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I am sorry. I will now call on the Joint Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am only too pleased.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. Fairweather): Ils sont maintenant bilingues.

Le sous-comité du programme et de la procédure: en plus des coprésidents, combien d'autres membres voulez-vous que le coprésident nomme, après les consultations habituelles, afin de composer le Sous-comité du programme et de la procédure?

M. Mackenzie m'a donné un excellent conseil. L'année dernière, nous comptions quatre membres, avec les coprésidents. Un autre sénateur et un représentant du nouveau parti démocratique, un représentant du parti crédit social et un autre député. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Fairweather): Beaucoup d'entre vous savent certainement que nous avons un comité intéressant. Notre personnel a eu des problèmes parce que nous n'avions pas l'autorité nécessaire pour obtenir des exemplaires des statuts révisés; ils ont donc mes exemplaires—cela vous donne une idée de l'utilisation que j'en fais. J'aimerais toutefois retrouver mes exemplaires.

Quelqu'un serait-il prêt à proposer que le Comité achète pour son propre usage deux exemplaires des *Statuts révisés du Canada,* deux exemplaires des éditions 1972 et 1973 de la *Gazette du Canada,* partie II, deux abonnements annuels à la *Gazette du Canada,* partie II, un exemplaire du *Code criminel* et un exemplaire des statuts de la dernière session du Parlement?

M. Béchard: Monsieur le président, ne peut-on pas les obtenir gratuitement?

Le coprésident (M. Fairweather): Il semblerait que tout le monde gratte ses sous. C'est gratuit dans un certain sens. Le Service de l'imprimerie ne donne rien pour rien. Je suppose qu'il s'agit d'une méthode comptable, en fait, car un service paie l'autre. Toutefois, les comptables nous disent que c'est là la bonne façon de contrôler chaque crédit et de savoir quel service gouvernemental dépense de l'argent. Tout ceci est très mystérieux, mais il semblerait que quelqu'un le comprenne mieux que moi.

M. Poulin: Monsieur le président, pourriez-vous ajouter: «et les autres statuts et documents qui seront à l'occasion nécessaires?»

Le coprésident (M. Fairweather): C'est là une excellente suggestion, monsieur Poulin.

M. Poulin: Oui, et «autres publications du genre.»

Le coprésident (M. Fairweather): Et autres publications du genre. Il ne serait donc pas nécessaire d'en rediscuter chaque fois. En d'autres termes, ils auront les outils nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions.

Vous avez entendu la proposition, tous ceux en faveur voudront bien le faire savoir de la manière habituelle.

(La motion modifiée est adoptée.)

Le coprésident (M. Fairweather): Je m'excuse. Je vais maintenant donner la parole au coprésident.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vous en sais fort gré.

[*Text*]

There is a motion to report to both Houses recommending a reduced quorum.

The proposal is that the Joint Chairmen be instructed to report to their respective Houses recommending that the quorum of this Committee be fixed at seven members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as five members are present, provided that both Houses are represented and that the Joint Chairman representing the Senate report to his House recommending that the Committee have power to sit during adjournements of the Senate.

I may remark in passing that we found this to be very necessary last year because, as you may have observed even this afternoon, the job of getting what I might call a normal quorum is not always easy. If we can have this reduced quorum for the motions and decisions and so forth, it will greatly facilitate the work of the Committee.

I should be glad to have a motion to that effect.

La motion est proposée par M. Marceau, appuyé par M. Béchard.

Motion adoptée.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is there anything else, Mr. Joint Chairman?

Oh, yes, a letter has been received by our Research Officer, Mr. Eglington, from Mr. J. E. Grey, of the Committee Office of the House of Lords at Westminster. It reads as follows:

> Dear Mr. Eglington:
>
> Thank you for your letter of 13th March. I delayed replying to your letter until our Joint Committee on Statutory Instruments had decided on which day it was going to sit.
>
> Both the Commons and the Lords staff of the Joint Committee would welcome a visit by you and any supporting staff you wish to bring. I suggest that your visit should be spread over a minimum of three days beginning on a Monday (because the Joint Committee sits on Tuesdays). This would give you time to have discussions with the Commons and the Lords staff and, I hope, to see the Committee in operation.
>
> I suggest some date between the Easter and Witsun Recesses, that is to say, Tuesday, 30th April and Thursday, 23rd May. Failing this any time after the Witsum Recess (10th June until the end of July) would suit us.
>
> As soon as you let me know on which dates you would like to come I will agree a definite programme for your visit. If there are any subjects in which you are particularly interested please let me know.
>
> The recommendations of the Report from my Joint Commitee in Session 1971/72 concerning the setting up of a Joint Committee on Statutory Instruments and the other recommendations were substantially accepted by the Government and have already been put into effect, hence the existence of the Joint Committee on Statutory Instruments. The recommendations in the

[*Interpretation*]

Il y a une motion qui vise à faire rapport aux Chambres pour recommander une réduction du quorum.

On propose que les présidents conjoints soient mandés de faire rapport à leur Chambre respective en recommandant que le quorum du Comité soit établi à 7 membres, à la condition que les deux Chambres soient représentées, lorsqu'un vote, une résolution ou une autre décision est prise, et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions et à entendre des témoignages si cinq membres sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées et que le coprésident représentant le Sénat fasse rapport au Sénat en recommandant que le Comité soit habilité à siéger lorsque le Sénat ne siège pas.

Je ferai remarquer en passant que nous avons constaté que cela était fort nécessaire l'année dernière car, vous l'avez peut-être constaté, même cet après-midi, obtenir ce que j'appellerais un quorum normal n'est pas toujours facile. Si nous pouvons obtenir ce quorum réduit par les motions, décisions, etc, le travail du Comité en sera grandement facilité.

J'aimerais recevoir une motion à cet effet.

A motion is moved by Mr. Marceau, seconded by Mr. Béchard.

(Motion agreed to.)

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il autre chose, monsieur le coprésident?

Oh oui, notre recherchiste, M. Eglington, a reçu une lettre de M. J. E. Grey, du bureau du Comité de la Chambre des lords de Westminster. Elle se lit comme suit:

> Monsieur,
>
> Je vous sais gré de votre lettre du 13 mars. J'ai attendu pour y répondre que le Comité mixte des textes réglementaires ait décidé de la date de sa réunion.
>
> Le personnel de la Chambre des communes et de la Chambre des lords du Comité mixte serait fort heureux de vous accueillir, ainsi que le personnel de soutien que vous aimeriez amener avec vous. Je proposerais que votre visite porte sur au moins trois jours à compter de lundi (car le Comité mixte se réunit les mardis). Vous auriez ainsi le temps de tenir des discussions avec le personnel des Communes et de la Chambre des lords et, je l'espère, de voir le Comité en activité.
>
> Je recommanderais une date entre le congé de Pâques et le congé de la Pentecôte, c'est-à-dire le mardi 30 avril et le jeudi 23 mai. Si ces dates ne conviennent pas, nous nous accommoderions de toute date après le congé de la Pentecôte (du 10 juin à la fin de juillet).
>
> Dès que vous pourrez me faire savoir les dates auxquelles vous aimeriez nous rendre visite, je conviendrai d'un programme définitif pour votre visite. S'il y a des questions qui vous intéressent plus particulièrement, veuillez me le faire savoir.
>
> Les recommandations contenues dans le rapport du Comité mixte lors de la session 1971-1972, à propos de l'établissement d'un Comité mixte sur les textes réglementaires, et les autres recommandations ont été en grande partie acceptées par le gouvernement et elles ont déjà été appliquées; c'est ainsi qu'a été créé le Comité mixte des textes réglementaires. Les recom-

[*Texte*]

First and Second Reports of the following Session have not yet been considered by either House.

We very much look forward to your visit and to your explanation of Section 2(2) of your Statutory Instruments Act.

Yours sincerely,

(Sgd.) John E. Grey

• 1605

I suppose some authorization is required from the Committee.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Yes, but I hope there will be some discussion. I might say that there was a proposal a year ago that we bring one of the Table Officers over here, and discussions took place. It seemed to some of us that in the present mood of budgetary requirements, we would hardly be very popular if we asked Parliament, both Houses, for us to travel, so a compromise suggested itself that Lise Mayrand and Mr. Eglington, who are the staff people, both lawyers, both from the Research Branch of the Library, do the travel. Hence that letter. I have given the letter to various people who have come into the room but I would welcome discussion.

Senator Godfrey: Why would you need two people?

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I think we need two because of the interesting nature of our confederation.

Senator Godfrey: Oh, I see.

Mr. Poulin: Mr. Chairman, I certainly support the idea that the research people go and study what is presently existing at Westminster. I wonder if anyone knows how long this committee has been set up in England and what experience they will be able to look at in order to gain some expertise and come back here and help us.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Do you want to come to the microphone?

Mr. G. C. Eglington (Research Branch, Library of Parliament): The predecessors have been in operation in the House of Lords since 1922 and in the House of Commons since 1936, I think.

Mr. Poulin: Mr. Eglington, do you mean the predecessor of this specific Committee?

Mr. Eglington: Yes. It is now a joint committee, but there were committees in each House.

Mr. Poulin: But the statutory instruments committee has been sitting since 1922, so you have that large body of knowledge to call upon. I think if there is that large a body you will need at least two people to cover the waterfront.

M. Béchard: Monsieur le président, je suis tout à fait d'accord que ces deux personnes aillent prendre les informations sur place là-bas, à Londres. Mais j'aimerais beaucoup, en dépit des contraintes budgétaires dont a parlé M. Fairweather, que ces deux personnes soient accompagnées de deux parlementaires, un du Sénat et un de la Chambre des communes, en l'occurrence, les deux présidents.

[*Interprétation*]

mandations du premier et du deuxième rapports de la session suivante n'ont pas encore été étudiées par les Chambres.

Nous attendons avec beaucoup d'impatience votre visite et votre explication de l'article 2(2) de votre Loi sur les textes réglementaires.

Veuillez agréer monsieur, l'expression de ma haute considération.

(signature) John E. Grey.

Je suppose que l'autorisation du Comité est nécessaire.

Le coprésident (M. Fairweather): Oui, mais j'espère qu'il y aura discussion. J'ajouterais que l'on avait proposé l'année dernière d'inviter un greffier et des discussions ont eu lieu. Il nous semblait que, compte tenu de l'humeur actuelle en matière d'exigence budgétaire, nous serions très mal vus de demander au Parlement, aux deux Chambres, de voyager; un compromis nous est venu à l'esprit, soit d'envoyer M^e^ Lise Mayrand et M^e^ Eglington, qui sont nos fonctionnaires, tous deux avocats, tous deux de la Direction des recherches de la Bibliothèque. Voilà le pourquoi de cette lettre. J'ai remis copie de la lettre aux diverses personnes qui sont entrées dans la salle, mais j'aimerais que l'on en discute.

Sénateur Godfrey: Pourquoi avez-vous besoin de deux personnes?

Le coprésident (M. Fairweather): Je pense qu'il nous en faut deux à cause de la nature intéressante de notre confédération.

Le sénateur Godfrey: Oh, je vois.

M. Poulin: Monsieur le président, je suis certainement en faveur de l'idée que nos recherchistes aillent étudier le régime actuel de Westminster. Je me demande si quelqu'un sait depuis combien de temps ce Comité existe en Angleterre et quelle est l'expérience dont ils pourront profiter afin d'acquérir des connaissances pour revenir nous aider.

Le coprésident (M. Fairweather): Voulez-vous venir près du micro?

M. G. C. Eglington (Direction de la recherche, Bibliothèque du Parlement): Leurs prédécesseurs sont actifs à la Chambre des lords depuis 1922 et, à la Chambre des communes depuis 1936, je crois.

M. Poulin: Monsieur Eglington, voulez-vous parler du prédécesseur de ce Comité?

M. Eglington: Oui. Il s'agit maintenant d'un comité mixte, mais il y avait auparavant un comité pour chaque Chambre.

M. Poulin: Toutefois, le Comité des textes réglementaires se réunit depuis 1922. Vous avez donc une source importante de connaissances à laquelle vous pouvez puiser. Je pense que l'envergure de la tâche rend nécessaire l'envoi d'au moins deux personnes.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, I am all for the idea that two people get this information on the spot, in London. But I would like very much that, despite the budgetary restrictions which Mr. Fairweather talked about, that these two people be accompanied by two parliamentarians, one from the Senate and one from the House of Commons, in this case, the Joint Chairmen.

[*Text*]

M. Fox: Monsieur le président, les remarques que j'allais faire s'insèrent exactement dans l'ordre de pensée de M. Béchard, en dépit du fait que nous ne nous soyons pas consultés avant et j'ai l'impression quand même qu'il serait préférable d'envoyer avec les deux fonctionnaires qui sont attachés à notre Comité, un membre de la Chambre des communes et un sénateur. J'ai l'impression que ce que nous voulons savoir, peut-être pour reprendre la distinction de Baghot, ce n'est pas seulement de voir à quoi ressemblent ces comités, mais aussi comment ils fonctionnent vraiment en pratique. Et je pense que si des gens de notre Comité y allaient, cela permettrait d'entamer un dialogue avec les députés anglais qui ont à travailler avec ce comité et non simplement avec les fonctionnaires. Je serais même prêt à remplacer le président de la Chambre des communes s'il ne peut pas y aller.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci. M. Fairweather dit que c'est techniquement impossible pour lui d'y aller.

• 1610

Cela me serait possible si on le désire, mais je n'ai aucune ambition de faire des voyages où que ce soit.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Seriously, I was just disclosing my interest through my co-chairman. If the Committee thinks a senator and a member of Parliament should go, and we make this recommendation and the Houses concur, it will be done. It is as simple as that. I just want to say it is not a matter of co-chairmen trip-making here. We have a lot of good people.

Mr. Poulin: I concur in what they say, having heard what they did say. It would be very helpful, I think, if a member of the Senate and the House of Commons go, and I can say this without an interest because I could not go in that period of time.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): It would be perfectly legitimate to ask the Minister of National Defence in that case to use Air Richardson, if we check it through with the various press people who seems to find . . .

Senator Robichaud: Mr. Chairman, I am very new on this Committee, of course.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): So you would not be prepared to go.

Senator Robichaud: No, definitely not. But I agree wholeheartedly with the suggestion made that there should be a senator and a member of the House of Commons accompanying these two senior government officials. I think it will put them in contact with members of Parliament, members of the House of Lords, and at the same time it will open doors that are not necessarily open to officials of government.

I know for a fact and from experience that when you have people in authority, doors are opened right and left and the red carpet is laid right there, and it is not necessarily done for officials. So I think for those two reasons it would be advisable, and I do not think there should be any budgetary restrictions to prevent members of both Houses to accompany these two officials.

[*Interpretation*]

Mr. Fox: Mr. Chairman, the remarks I was going to make were exactly in the same line of ideas as Mr. Béchard's, even though we did not consult together beforehand and I have the feeling that it would be preferable to send along with the two members of the committee staff, a member of the House of Commons and a Senator. I have the feeling that what we want to know, maybe to take up the distinction made by Baghot, is not only to see what these committees look like, but also how they work in practice. I think that if members of our committee went, this would open the dialogue with British MPs who work in this committee and not only with the staff. I would even be ready to replace the Joint Chairman from the House of Commons if he cannot go.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you. Mr. Fairweather says it is technically impossible for him to go.

It would be possible for me if you wanted to, but I have no ambition of making any trips whatsoever.

Le coprésident (M. Fairweather): Soyons sérieux; je faisais connaître mes intérêts par l'intermédiaire du coprésident. Si le Comité estime qu'un sénateur et un député devraient faire le voyage et si nous faisons cette recommandation et que les Chambres sont d'accord, cela sera fait. C'est aussi simple que cela. Je veux simplement dire qu'il ne s'agit pas d'une question d'envoyer les coprésidents en voyage. Nous avons beaucoup de gens qualifiés.

M. Poulin: Je suis d'accord avec ce qu'ils ont dit, ayant entendu ce qu'ils ont dit. Il serait très utile, à mon avis, qu'un membre du Sénat et de la Chambre des communes fassent le voyage; je dis ceci sans intérêt personnel puisque je ne pourrai pas y aller à cet époque.

Le coprésident (M. Fairweather): Il serait tout à fait légitime de demander dans ce cas au ministre de la Défense nationale d'utiliser Air Richardson, si nous vérifions tout d'abord auprès des différents gens de la presse qui semblent penser . . .

Le sénateur Robichaud: Monsieur le président, je suis très nouveau à ce Comité, c'est vrai.

Le coprésident (M. Fairweather): Vous ne seriez donc pas prêt à faire le voyage?

Le sénateur Robichaud: Non, certainement pas. Je suis tout à fait d'accord cependant avec la suggestion d'envoyer un sénateur et un membre de la Chambre des communes pour accompagner ces deux hauts fonctionnaires du gouvernement. Je pense qu'ils entreront ainsi en contact avec des membres du Parlement, des membres de la Chambre de lords et qu'ils ouvriront du même coup les portes qui ne seraient pas nécessairement ouvertes à des hauts fonctionnaires du gouvernement.

Je sais d'expérience que lorsque les contacts se font avec les autorités, les portes s'ouvrent de tous côtés et on a droit au tapis rouge, ce qui n'est pas nécessairement le cas pour les fonctionnaires. Je pense donc que tout cela serait souhaitable et je ne pense pas qu'il devrait y avoir des contraintes budgétaires qui empêcheraient les membres des deux Chambres d'accompagner ces deux fonctionnaires.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): If Mr. Béchard wants to make that a motion, we will certainly . . .

Some hon. Members: Agreed.

Senator Godfrey: I think the fact of my having just been over there and having managed to find it all by myself, I could interview people. Why do we have to have the two officials, again? We talk about a constitutional problem. That can be taken care of with a senator and a member, unless it is constitutional that you have two people doing the work of one.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I did not mean to spell this out. We are very lucky on this Committee, Senator, that we have Graham Eglington and Lise Mayrand representing the common and civil law. That is why. I presume it is because he was asked by the Library as senior, but they are working together very well.

Senator Godfrey: I did not realize there was a common and a civil law.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Yes, in fact that is really what I was . . .

Senator Thompson: Mr. Chairman, I do not think I could go. I do not do much travelling, so I can speak objectively on this question. I think it is a very rare opportunity. The House of Lords is obviously suggesting that they are going to give you every co-operation. They are going to see the Committee in function. I think that in itself is a very rare experience and very well worth while.

The British House of Commons is the only Parliament that has had a long experience in this. From my own brief experience in another legislature, I know that there can be problems attached. The staff are very keen in performing the work. It is detailed. It needs expertise, and although we make the decisions, more so I think than probably with other Committees, they do all the heavy legwork. Also in view of the clarification you have given in connection with two aspects of law, I think it is well justified to get these experts going.

I concur in having a senator and a member of Parliament use the free seats in the plane going at this time. I do not see that this could be an extraordinary experiment. It is an experience that I think we should jump at. They are obviously co-operative in the extreme.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I rise to a question of privilege, so to speak. We also, Senator Thompson, are members of Parliament.

Senator Thompson: I am sorry.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If I may say so, I think it is an excellent suggestion, and I want to repeat in English what I said in French.

• 1615

I have no special ambition to be the Senator who goes. In fact, it would be rather inconvenient for me, but if necessary I will do it. I would much prefer to see somebody else, and I think it would be better, in fact, to have a lawyer.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. Fairweather): Si M. Béchard veut présenter une motion, nous allons certainement . . .

Des voix: D'accord.

Le sénateur Godfrey: Je pense que le fait d'en revenir moi-même et d'avoir réussi à trouver la place seul me permettrait d'interviewer les gens. Pourquoi nous faut-il les deux fonctionnaires? Nous parlons d'un problème constitutionnel. On peut régler cette question avec un sénateur et un député, à moins que la constitution exige que deux personnes fassent le travail d'une seule.

Le coprésident (M. Fairweather): Je ne voulais pas expliquer la question. Nous sommes fort chanceux, sénateur, d'avoir Graham Eglington et Lise Mayrand qui représentent le droit commun et le droit civil. Voilà pourquoi. Je suppose que cela est dû au fait que la Bibliothèque lui a donné le poste d'agent principal, mais ils travaillent très bien ensemble.

Le sénateur Godfrey: Je ne savais pas qu'il y avait un droit commun et un droit civil.

Le coprésident (M. Fairweather): Oui, en fait voilà vraiment ce à quoi je . . .

Le sénateur Thompson: Monsieur le président, je ne pense pas que je pourrais y aller. Je ne fais pas beaucoup de voyages; je pense donc pouvoir parler de façon objective. Je pense que c'est là une occasion en or. La Chambre des lords semble suggérer qu'ils vons nous donner toute leur collaboration. Ils vont voir le Comité en activité. Je pense que cela, en soi, est une expérience très rare et très valable.

La Chambre des communes de Grande-Bretagne est la seule qui ait une longue expérience de cette pratique. De ma propre brève expérience dans une autre assemblée législative, je sais qu'il peut y avoir des problèmes connexes. Nos fonctionnaires sont très intéressés dans l'accomplissement de leur travail. C'est un travail minutieux, qui exige des experts, et même si c'est nous qui prenons les décisions, probablement plus je crois que les autres comités, ce sont eux qui font le travail préparatoire. En outre, compte tenu de l'explication que vous avez donnée à propos des deux aspects du droit, je pense qu'il est tout à fait justifié d'envoyer ces deux experts.

Je suis d'accord pour envoyer un sénateur et un membre du Parlement qui utiliseront les sièges gratuits de l'avion qui s'y rendra. Je ne vois pas comment cela sera une expérience extraordinaire. C'est une expérience dont nous devrions à mon avis profiter. Il est évident qu'ils font preuve d'un très grand esprit de coopération.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je voudrais plus ou moins soulever la question de privilèges. Nous aussi, sénateur Thompson, sommes des membres du Parlement.

Le sénateur Thompson: Je m'excuse.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Si vous le permettez, j'aimerais dire que c'est là une excellente suggestion et je voudrais répéter en anglais ce que j'ai dit en français.

Je ne tiens pas spécialement à être le sénateur délégué. A vrai dire, cela me conviendrait peu, mais j'irai si c'est nécessaire. Je préférerais cependant qu'on choisisse quelqu'un d'autre et ce serait aussi préférable, je pense, de députer un avocat.

[*Text*]

Mr. Poulin: I beg your pardon, Senator. I do not know a better lawyer than Senator Forsey.

Senator Robichaud: All the lawyers, particularly those representing the Senate, bow to your competence.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): While they are bowing to the Senator's competence, is this agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I am very grateful. I think that is a good idea.

M. Béchard: J'insiste encore pour que ce soit les deux coprésidents, mais comme M. Fairweather nous dit qu'il lui sera impossible d'y aller, j'espère qu'il sera possible au sénateur Forsey de se rendre.

Le sénateur Forsey: C'est possible, c'est possible.

M. Béchard: Et je n'ai pas fait cette suggestion dans le but d'y aller moi-même, parce que je n'ai pas l'intention d'y aller.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Movers and seconders are in an extremely strong position.

Is the motion agreed to? It is a rather straightforward resolution. It reads:

> that the research staff officers assigned to the Committee, a member representing the Senate and a member representing the House of Commons be authorized to visit London, England for the purpose of visiting Westminster on Committee business.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): The Senator would like to go to Queen's. Is that all right?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): The motion should also include that I so report to the House.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I have one other piece of business, if I may report on it. I have seen Mr. Speaker Lamoureux about a very excellent suggestion of the research staff. They will speak for themselves, but they have been able to make very good progress on the statutory instruments passed in the current year. However, as you can imagine, there is a substantial backlog from the date of the passage of the Statutory Instruments Act. The idea was that up to six students be employed this summer. As all M.P.s know, many students are seeking work, and very fortunately, I think, for all of us, the Government of Canada has been pretty good about employing them. Not only is it good for the students, but I hope you will agree that the government reaps some benefit. The Speaker was very enthused about this proposition. He did warn me that the Commissioners of Internal Economy or, as somebody put it, "Eternal Economy", asked him to be careful, and he says that he can be careful but also comply with the Committee's wish, if this idea commends itself to you.

[*Interpretation*]

M. Poulin: Pardon, sénateur. Je ne connais pas de meilleur avocat que le sénateur Forsey.

Le sénateur Robichaud: Tous les esprits et plus particulièrement ceux du Sénat s'inclinent devant votre compétence.

Le coprésident (M. Fairweather): Tandis qu'il s'incline devant la compétence du sénateur, êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Fairweather): Je vous en suis très reconnaissant. L'idée me semble excellente.

Mr. Béchard: I still insist that both co-chairmen be delegated but, since Mr. Fairweather tells us that it would be impossible for him to go, I hope there will be nothing to prevent the hon. Senator Forsey from doing so.

Senator Forsey: It is quite possible, quite possible.

Mr. Béchard: And if I make that suggestion it is not that I would like to go myself for such is not my intention.

Le coprésident (M. Fairweather): Ceux qui proposent comme ceux qui appuient sont sur un terrain très ferme.

Est-ce que la motion est adoptée? Elle va droit au point. Il est proposé:

> Que les agents de la recherche assignés aux comités, un membre représentant le Sénat et un membre représentant la Chambre des communes soient autorisés à se rendre à Londres, en Angleterre, et qu'ils visitent Westminster relativement aux affaires du comité.

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. Fairweather): L'honorable sénateur voudrait se rendre à Queen's. Est-ce que vous le lui permettez?

Le coprésident (L'honorable sénateur Forsey): Merci beaucoup.

Le coprésident (M. Fairweather): La motion devrait aussi inclure que je dois faire rapport à la Chambre.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Fairweather): Il reste un article à l'ordre du jour si vous voulez bien me permettre de vous le rapporter. J'ai eu un entretien avec l'Orateur, l'honorable M. Lamoureux, concernant une excellente suggestion qui a été faite par le personnel de la recherche. Les représentants de la recherche seront leur propre porte-parole, mais ont pu faire beaucoup de progrès dans l'examen des textes réglementaires adoptés au cours de la présente année. Toutefois, vous ne serez pas étonnés d'apprendre qu'il y a une accumulation considérable de travail jusqu'à ce jour depuis la mise en vigueur de la Loi sur les textes réglementaires. On songe à employer une demie douzaine d'étudiants cet été. Tous les députés savent combien les étudiants sont en quête de travail et, très heureusement me semble-t-il, aussi bien pour nous de l'administration publique, le gouvernement du Canada a été assez généreux pour les employer. L'Orateur a accueilli la proposition avec beaucoup d'enthousiasme. Il m'a cependant averti que les commissaires de l'économie interne lui avaient recommandé la prudence et il déclare pouvoir être à la fois prudent et se plier aux désirs du Comité si l'idée vous semble bonne.

[*Texte*]

Senator Godfrey: What would the students do, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Under the direction of the staff people, the students' major job in the summer of 1974 would be to try to catch up, and I will ask Mr. Eglington to speak in a minute. In other words, put the Committee in a current position as rapidly as possible.

Mrs. Morin: Would they be students in law?

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Yes. not necessarily lawyers, but students in law.

The Speaker also said that he hoped we could do this and that it was a committee of Parliament and therefore he would be glad to make the facilities available. Apparently many students are requesting these jobs and presumably the steering committee and the staff people could try to make recommendations to you on that.

• 1620

Senator Thompson: Is the backlog sufficient for six students?

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I think he would like to have a dozen but I axed him on that. We have space problems and also problems in giving them careful supervision and direction.

I would like comment on that.

Mr. Caouette (Charlevoix): Could we have some explanation?

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I would like to introduce, to those of the Committee who do not know then, Graham Eglington and Miss Mayrand. Both are lawyers of different bodies of law in Canada. Perhaps they would introduce themselves and tell the Committee something about their backgrounds.

It is a very great pleasure for me to introduce both these staff people.

Mr. Eglington: I always find it sounds like a job interview when they ask you to speak about yourself.

I am a lawyer, trained in Australia originally, I spent several years in England and then I came here. I was for three years on the staff of the law department at Carleton University. I then jointed the research staff of the Parliamentary Library, and then was seconded, in a sense, to work with this Committee.

I am not quite sure what you want to know.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I think it is interesting that we have two people of competence. We would like to know what universities you attended and just briefly what you have been doing.

Mr. Eglington: Well, I was trained at the University of Sydney, first of all, and then I did a Masters degree at the University of London in law. My speciality at the time I was at the University of London was restrictive trade practices and two planning. When I was at Carleton I taught a whole variety of subjects. I was sort of a jack-of-all-trades there.

[*Interprétation*]

L'honorable sénateur Godfrey: Quelles seraient les fonctions des étudiants, monsieur le président?

Le coprésident (M. Fairweather): Les principales fonctions des étudiants intégrés au personnel durant l'été de 1974 seraient d'essayer de tout mettre à jour et je vais demander à M. Eglinton de nous éclairer dans un instant. C'est-à-dire initier le Comité sans retard par ce qui se passe en ce moment.

Mme Morin: Est-ce que ce seront des étudiants en Droit?

Le coprésident (M. Fairweather): Oui. Pas nécessairement des avocats, mais des étudiants en droit.

L'Orateur a aussi déclaré qu'il espérait que nous pourrions le faire et, comme il s'agit d'un comité parlementaire, il s'est dit heureux de fournir les aménagements nécessaires. Il semble que beaucoup d'étudiants le demandent. Le comité directeur et la Direction du personnel pourraient peut-être vous faire des recommandations à ce sujet.

Le sénateur Thompson: Est-ce qu'il y a assez de travail accumulé pour embaucher plus d'étudiants?

Le coprésident (M. Fairweather): Il en demandait une douzaine mais je lui ai mis la hache. Nous manquons d'espace; il y a aussi le problème de la surveillance et de la direction.

J'aimerais faire un commentaire à ce sujet.

M. Caouette (Charlevoix): Pourriez-vous nous donner quelques mots d'explication?

Le coprésident (M. Fairweather): J'aimerais présenter à ceux des membres du Comité qui ne les connaissent pas, Graham Eglington et M^lle^ Mayrand; tous deux sont avocats et appartiennent à des corps légaux canadiens différents. Ils pourraient se présenter et nous informer un peu de leurs antécédents.

Je suis heureux de vous présenter ces membres du personnel.

M. Eglington: D'avoir à parler de moi-même me donne l'impression d'une entrevue pour un emploi.

Je suis avocat et j'ai reçu ma formation en Australie d'abord, j'ai passé plusieurs années en Angleterre, puis je suis venu ici. J'ai fait partie du personnel de la Faculté de droit de l'université Carleton pendant trois ans. J'ai été appelé au Service de la recherche de la Bibliothèque du Parlement, puis ai été, en quelque sorte, délégué pour travailler avec votre Comité.

Je ne vois pas très bien ce que vous désirez savoir.

Le coprésident (M. Fairweather): Nous sommes heureux d'accueillir deux personnes de compétence et nous aimerions savoir quelles sont les universités que vous avez fréquentées et avoir un aperçu de vos présentes fonctions.

M. Eglington: J'ai fait mes études à l'université de Sydney et fait une maîtrise en droit à l'université de Londres. Je me suis spécialisé à l'université de Londres en pratiques restrictives du commerce et urbanisme. A l'université Carleton j'ai enseigné de nombreux sujets. J'étais en un sens l'homme à tout faire.

[*Text*]

Mr. Poulin: What did you teach?

Mr. Eglington: Legal history, constitutional law, equity, restrictive trade practices, town planning, commercial law.

Senator Godfrey: They do not have a law school at Carleton, do they?

Mr. Eglington: No, a law department. I think it was originally meant to be something on the Oxford model but I do not think it really succeeded.

Mr. Poulin: Were you called to the Bar?

Mr. Eglington: In Australia, yes.

Mr. Poulin: And did you practise in Australia?

Mr. Eglington: For a short time, yes, before I went to England. When I first went to England I was with the civil service.

Mr. Poulin: I have no doubts about your qualifications.

Mr. Eglington: I was at that time Secretary of a Royal Commission on Health Services. I went there on a job originally.

Mr. Poulin: How long were you with Carleton University?

Mr. Eglington: Three years.

Mr. Poulin: And how long have you been with the Library of Parliament?

Mr. Eglington: About 15 months.

Mr. Poulin: What were your duties there?

Mr. Eglington: I was a legal research officer and I wrote papers on topics, some legal, some not.

Mr. Poulin: How long since you were seconded to this Committee?

Mr. Eglington: Technically since January 7, but it took some time to become operational.

Mr. Poulin: I hope you do not think I am impertinent with these questions.

Mr. Eglington: No, no.

Mr. Poulin: I was just qualifying you for the jury.

Mr. Eglington: We are still technically, perhaps more than technically, employees of the Library.

Le coprésident (M. Fairweather): Mademoiselle.

Mlle Lise Mayrand (Division de la recherche, Bibliothèque du Parlement): Après avoir obtenu un baccalauréat ès arts à Montréal, j'ai suivi des cours en économique pendant un an pour ensuite compléter un cours de droit. J'y ai été admise au Barreau après une année. J'ai pratiqué deux ans à l'extérieur de Montréal dans une petite ville et depuis un an et quelques mois je travaille pour la Bibliothèque du Parlement. J'ai aussi travaillé pendant un an et demi pour le gouvernement du Québec, comme agent de planification pour l'ODEC, précisément à Rimouski, à organiser des enquêtes avec des étudiants pour des plans d'urbanisme.

[*Interpretation*]

M. Poulin: Qu'avez-vous enseigné?

M. Eglington: L'histoire du droit, le droit constitutionnel, le capital, les pratiques restrictives du commerce, l'urbanisme, le droit commercial.

Le sénateur Godfrey: Il n'y a pas de Faculté de droit à l'université Carleton?

M. Eglington: Non, un Département de droit. Je crois qu'on avait voulu d'abord le modeler sur Oxford mais cela n'a pas été un succès.

M. Poulin: Est-ce que vous avez été admis au Barreau?

M. Eglington: Oui, en Australie.

M. Poulin: Et avez-vous pratiqué le droit en Australie?

M. Eglington: Oui, mais pendant peu de temps, avant d'aller en Angleterre. En Algneterre, j'ai d'abord fait partie de la Fonction publique.

M. Poulin: Je ne doute guère de votre compétence.

M. Eglington: J'ai été à l'époque secrétaire de la Commission royale sur les services sanitaires. Je m'y suis d'abord rendu pour assumer cet emploi.

M. Poulin: Combien de temps avez-vous été à l'université Carleton?

M. Eglington: Trois ans.

M. Poulin: Et pendant combien de temps avez-vous été à la Bibliothèque du Parlement?

M. Eglington: Près de quinze mois.

M. Poulin: Quelles y étaient vos fonctions?

M. Eglington: J'étais agent de recherches légales et j'ai rédigé des études sur divers sujets dont certains juridiques.

M. Poulin: Depuis combien de temps exercez-vous vos fonctions auprès du Comité?

M. Eglington: Techniquement, depuis le 7 janvier, mais la mise en marche a pris un certain temps.

M. Poulin: J'espère que vous ne me jugez pas impertinent?

M. Eglington: Non, non.

M. Poulin: Je certifiais simplement votre compétence pour le jury.

M. Eglington: A toutes fins pratiques nous sommes encore des employés de la Bibliothèque.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Miss Mayrand.

Miss Lise Mayrand (Research Division, Library of Parliament): I took my B.A. in Montreal and a year in economics before going through my law studies. I was called to the bar after one year. I practised law two years in a small town outside Montreal and have been employed for the past year and a few months by the Library of Parliament. I also worked a year and a half with the government of the Province of Quebec as planning officer for ODEC in Rimouski directing students in surveys for urban planning.

[*Texte*]

• 1625

M. Béchard: A Rimouski?

Mlle Mayrand: Non j'ai pratiqué à Cowansville. Quand j'étais au ministère des Affaires municipales à Rimouski, je ne travaillais pas en droit.

M. Béchard: Et votre nom c'est Lise Marin ou Morin?

Mlle Mayrand: Mayrand.

Le sénateur Robichaud: Vous pratiquiez à Cowansville à votre propre compte ou faisiez-vous partie d'une étude?

Mlle Mayrand: J'étais avec un autre avocat qui avait une étude depuis cinq ou six ans.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Thank you. Mr. Eglington would you just give a . . .

Mr. Eglington: About the summer students.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Yes.

Mr. Eglington: The idea of having the students in the summer was simply to deal with the 1972 and 1973 Statutory Instruments. We can, I think now that we are more or less operational, keep abreast, at least I hope we can keep abreast if we do not find too many things, with the current output of regulations. There will be no hope with just the two of us of getting on to the 1972 and 1973. The real leg work or donkey work in it, if you like, is ascertaining, first of all, what regulations or statutory instruments might be questionable. So, first, you do some sifting and then you have to start looking for explanations and reasons for certain things.

Most of the things have been picked up so far. In fact, there have been explanations and reasons when you dig for them, but that of course is time-consuming itself. I had hoped that the students would, under proper direction, be able to do the first sifting, turn up the things which might be questionable or objectionable. In that way we could dredge through the 1972 and 1973 regulations and narrow down to a small number the things which would have to be investigated further. That is the primary reason for having them.

There is also, of course, questions of making master regulations and files on them and collecting some statistics on various practices that appear to be perhaps prevalent in the making of regulations. I take it, at least from English experience, that part of the function of the committee is not just a question of particular regulations, but to try to make some sort of assessment of the practices of government in general in making regulations. So there is some statistical work to attend to as well.

It is my hope, it may be a pious hope, that by the end of the summer, say the end of August, all the questionable and potentially objectionable regulations that fall within the Committee's scrutiny would have been isolated, and would either have been investigated and reported to the Committee for action or would, at least, be in the process of being investigated.

I would also hope, of course, to have a mix in the number of students, between civil law and common law, and English and French linguistic backgrounds.

[*Interprétation*]

Mr. Béchard: In Rimouski?

Miss Mayrand: No, in Cowansville. When I worked with the Department of Municipal Affairs in Rimouski, I was not practising law.

Mr. Béchard: And your name is Lise Marin or Morin?

Miss Mayrand: Mayrand.

Senator Robichaud: Were your practising on your own account in Cowansville or were clerking?

Miss Mayrand: I was working for a lawyer who had established a five, six year practice.

Le coprésident (M. Fairweather): Merci. Monsieur Eglington voulez-vous s'il vous plaît nous . . .

M. Eglington: Au sujet des étudiants employés pendant l'été?

Le coprésident (M. Fairweather): Oui.

M. Eglington: Notre intention était d'employer des étudiants pendant l'été simplement pour abattre la tâche concernant les textes réglementaires de 1972 et 1973. Maintenant que nous sommes assez bien organisés nous pouvons, je pense, nous maintenir à jour pourvu que la tâche ne s'accroisse pas trop par suite des nombreux règlements émis à l'heure actuelle. Si nous demeurons seuls tous les deux, il est inutile de penser que nous pourrons aborder la tâche relative à 1972 et 1973. Le travail de routine consiste d'abord à faire le triage des textes réglementaires suscitant des doutes. Il faut ensuite en chercher l'explication ou les raisons.

La plupart des lacunes ont déjà été cernées. On trouve toujours des explications ou des raisons si on fouille assez mais cela absorbe beaucoup de temps. J'avais espéré que les étudiants en faisant un premier triage, pourvu qu'ils soient bien dirigés, sauraient déceler ce qui peut inspirer un doute ou d'inadmissible. Nous pourrions ainsi passer à travers les règlements de 1972 et 1973 et réduire la tâche à un petit nombre de points exigeant un examen plus méticuleux. C'est pour cela surtout que nous désirons les embaucher.

Nous songeons aussi à établir un dossier du règlement statutaire qui correspond et réunir des statistiques concernant certaines pratiques prédominantes lorsqu'il s'agit de formuler le règlement. Je suis porté à croire, d'après l'expérience acquise en Angleterre, que le Comité n'a pas pour unique fonction de formuler des règlements mais aussi d'évaluer les pratiques gouvernementales dans leur ensemble en vue de formuler des règlements. Il y a donc lieu de préparer des statistiques également.

J'entretiens l'espoir secret qu'à la fin de l'été, disons vers la fin d'août, tous les règlements susceptibles de soulever des doutes ou de soulever des objections et que le Comité est appelé à examiner auront été circonscrits et fait l'objet d'une enquête et d'un rapport au Comité en vue d'une action ou qu'ils seront en voie d'être analysés.

J'espère également, il va sans dire, pouvoir utiliser des étudiants de diverses disciplines: droit civil, droit coutumier, et ayant des connaissances linguistiques du français et de l'anglais.

[*Text*]

Senator Thompson: How many regulations do you have to go through, just roughly?

Mr. Eglington: I cannot answer in actual numbers, but I can tell you that there are about 4,000 pages of the *Canada Gazette*. I can give you a volume answer rather than a number because I have not counted them.

Senator Thompson: Mr. Chairman, I feel that it is important to get through that backlog as soon as we can. I wonder if Mr. Eglington is saying that six is not sufficient. Are you saying that to us, or . . .

Mr. Eglington: Originally, the dozen popped into my mind, but I think a dozen would be too difficult to supervise. There is also the problem that at the moment we have no space to put anybody.

• 1630

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): They are renting my premises.

Senator Thompson: Will that be discussed? Surely those are things that as a committee of parliamentarians we can overcome, can we not?

Mr. Poulin: Mr. Chairman, I have the greatest of faith in students, but I realize there is a start-up time. By the time you have adequately instructed them and can supervise the initial stages of their work, and realizing that they are really out of school only May, June, July and August—is that not generally correct?—I wonder if you have enough staff to be able to do it. Maybe a month has gone by, by the time they gain some expertise and then they are left with three months in order to do a big job.

As far as accommodation is concerned, I am sure that within this vast national capital area there must be some place where office space should be available, even on a temporary basis. I do not know where you would find that out; Public Works or Supply and Services, I expect. Do you have enough staff, in that short period of time, to be able to accomplish what you wish, namely, to catch up by September of 1974?

Mr. Eglington: As it has never been done before, I suppose it is a guesstimate. I think it could be done with six people, but I would feel more confident about it if there were more. That is all I can say.

Mrs. Morin: I would suggest 12 for the summer months and then reduce it to six in September. Will this be carried on over a period of months, or is it only for the summer months?

Mr. Eglington: It would only be the summer months; 17 weeks beginning on May 6.

Mrs. Morin: Is it possible to go through this backlog in six weeks?

Mr. Eglington: In 17 weeks.

Mrs. Morin: Seventeen weeks, yes.

Mr. Eglington: That is as long as the students will be available. That is my object, although I really cannot say whether it will be reached or not.

[*Interpretation*]

Le sénateur Thompson: Combien de textes réglementaires avez-vous à étudier à peu près?

M. Eglington: Je ne pourrais vous en dire le nombre exact, mais je puis vous dire qu'il y a près de 4,000 pages de la *Gazette du Canada* à revoir. Je peux plutôt vous en indiquer la masse que le nombre car je ne les ai pas comptés.

Le sénateur Thompson: Monsieur le président, j'estime qu'il est pressant d'abattre cette besogne le plus tôt possible. Est-ce que M. Eglington nous fait entendre que six employés ne suffiront pas?

M. Eglington: J'avais d'abord pensé qu'une douzaine ne serait pas de trop, mais je me suis ravisé car la surveillance serait trop compliquée. Il y a aussi le problème que nous n'avons pas présentement d'espace pour quiconque.

Le coprésident (M. Fairweather): Ils louent mes locaux.

Le sénateur Thompson: Va-t-on en discuter? Ce sont sûrement là des questions que nous, en tant que Comité parlementaire, pouvons régler?

M. Poulin: Monsieur le président, j'ai la plus grande foi du monde dans les étudiants, mais je sais qu'il y a une période de rodage. Une fois qu'ils auront été adéquatement formés et que vous pourrez surveiller les étapes initiales de leur travail, en sachant qu'ils ont congé seulement en mai, juin, juillet et août, n'est-ce pas exact de façon générale? Je me demande si vous aurez suffisamment de personnel pour faire le travail. Il faudra peut-être un mois pour qu'ils acquièrent une certaine habilité et ils ne leur restera plus que trois mois afin d'exécuter leur travail.

Quant à la question des locaux, je suis convaincu que dans cette grande région de la capitale nationale il doit y avoir un endroit où de l'espace à bureaux est disponible, même si ce n'est que de façon temporaire. Je ne sais pas où vous pourriez savoir cela; Travaux publics, Approvisionnements et Services, je suppose. Avez-vous suffisamment de personnel, dans ce bref laps de temps pour être capable d'accomplir ce que vous voulez le faire, soit de rattrapper l'arriéré de travail d'ici septembre 1974?

M. Eglington: Étant donné que cela n'a jamais été fait, je suppose qu'il s'agit d'une estimation. Je pense que nous pourrions faire le travail avec six personnes, mais je serais plus confiant si j'en avais plus. Voilà tout ce que je peux dire.

Mme Morin: Je proposerais le nombre de 12 pendant l'été, qui serait réduit à six en septembre. Est-ce que ceci sera poursuivi pendant plusieurs mois, ou s'agit-il seulement d'un travail d'été?

M. Eglington: Il s'agirait seulement des mois d'été; 17 semaines à compter du 6 mai.

Mme Morin: Est-il possible de rattrapper ce retard en six semaines?

M. Eglington: En 17 semaines.

Mme Morin: Dix-sept semaines, oui.

M. Eglington: C'est double temps dont disposent les étudiants. C'est mon objectif, même si je ne puis dire s'il est réalisable.

[*Texte*]

Mr. Poulin: Then I think we should take your recommendation. You know better than we do the job you are undertaking and what staff you can adequately supervise.

Mr. Eglington: It is difficult to say because from our experience so far some things can be disposed of very quickly. You look at them and there is obviously absolutely nothing there, and you put it in the dead file and put it away. Other things take a considerable amount of time. There is no up-to-date consolidation of the regulations and one has to look at amendments to get an up-to-date text. Then you have to chase through statutes to find the authority for it. If you think there is something questionable, you have to call the regulation people, the Justice Department or the particular department involved. You can spend three or four days on just one thing and another day you may dispose of 20 or 30 of them. It is very difficult to answer. We have really only been doing it on an operational basis for a month, and that is not long enough to give any guide as to the sort of production norm possible. My mind is very much governed, I think, by the problems of space, because it does not seem to be all that easy to find space.

Senator Robichaud: May I ask, Mr. Chairman, what is perhaps a very naive question. How was this consolidation of regulations and statutory instruments arrived at before? How was it done before in this country? Was it never done?

Mr. Eglington: There was a consolidation of 1955. It was prepared originally by the Justice Department and they are in the process of doing another one. They told me this afternoon, in fact, they are only up to the letter "C". They are doing it alphabetically, so they are obviously, I suppose, years away from getting it done. There is a consolidation of sorts—no one is prepared to say how accurate it is—by the computer data base up to the year 1969 which we are hoping to have the use of. There are certain copyright problems to be dealt with, and apparently it is also expensive. I do not understand computers, but one has to buy time on computers and magnetic tapes, or something, to be able to use it. One has to buy it on a monthly basis. That would be of considerable assistance to us, but to make sense of a current amendment there is a certain amount of textual scissors and paste to be used every time it comes up.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Senator Robichaud, we really have not been fair with you. What happened is that this was debated, a report was prepared under Mark MacGuigan and then from that report came legislation and from the legislation came the Statutory Instruments Act.

Senator Lafond: It seems to me, Mr. Chairman, that we are in a position where we have to define the job that we are undertaking to find the scope of it and we have to gain experience as we go along, both from the staff point of view and the membership point of view and from the students' point of view. It seems to me that we should agree with the recommendation as it stands now, and since the operation would extend to a period of 17 weeks, after we have been in the operation for five weeks, provided there is a still a Parliament we might then review with a view if not of correcting it if we can, at least of defining our line of behaviour for the following season.

[*Interprétation*]

M. Poulin: Je pense donc que nous devrions accepter votre recommandation. Vous, mieux que nous, savez le travail que vous entreprenez et le personnel que vous pouvez surveiller de façon adéquate.

M. Eglington: Il est difficile de dire avec précision car d'après notre expérience jusqu'ici, certaines choses peuvent se faire très rapidement. On examine un document et on voit qu'il est évident qu'il n'y a rien là; on peut le verser au dossier dormant et le mettre de côté. D'autres questions prennent beaucoup plus de temps. Il n'y a pas de regroupement à jour des règlements et il faut rechercher les amendements pour obtenir un texte à jour. Il faut ensuite parcourir les statuts afin de trouver l'autorité nécessaire. Si vous pensez qu'une question est discutable, il faut appeler les gens du Service des règlements, le ministère de la Justice ou le Ministère en cause. On peut passer trois ou quatre jours sur une seule question et le lendemain, régler 20 ou 30 questions. Il est très difficile de répondre. En fait, nous ne fonctionnons vraiment que depuis un mois et ce n'est pas suffisant pour avoir une quelconque indication du genre de production normale possible. Mon attitude est en grande partie dictée par le problème des locaux, car il ne semblerait pas que ce soit très facile d'en trouver.

Le sénateur Robichaud: Puis-je demander, monsieur le président, ce qui est peut-être une question très naïve. Comment se faisait antérieurement ce regroupement des règlements et textes réglementaires? Comment était-ce fait au pays? Cela n'a-t-il jamais été fait?

M. Eglington: Il y a eu un regroupement en 1955. Il a été préparé à l'origine par le ministère de la Justice et ils sont en voie d'en préparer un autre. Ils m'ont dit cet après-midi, en fait, qu'ils n'en sont rendus qu'à la lettre C. Ils travaillent dans l'ordre alphabétique; je suppose donc qu'il leur faudra quelques années avant de terminer le travail. Il y a une certaine sorte de regroupement, personne n'est prêt à dire à quel point c'est précis, dans une banque d'informatique jusqu'à 1969 et que nous espérons pouvoir l'utiliser. Il y a certains problèmes de droits d'auteur qu'il faut régler et il semblerait que c'est dispendieux. Je ne comprends pas les ordinateurs, mais il faut acheter du temps-machine et des rubans magnétiques, ou quelque chose, afin de les utiliser. Il faut acheter cela sur une base mensuelle. Cela nous aiderait beaucoup, mais pour comprendre un amendement actuel, il faut utiliser les ciseaux et la pâte pour regrouper les textes chaque fois.

Le coprésident (M. Fairweather): Sénateur Robichaud, nous n'avons pas vraiment été très justes avec vous. Voici ce qui s'est passé: il y a eu débat, un rapport a été préparé sous la direction de Mark MacGuigan et ce rapport a donné suite à une mesure législative qui est devenue la Loi sur les textes réglementaires.

Le sénateur Lafond: Il me semble, monsieur le président, que nous sommes dans une situation où nous devons définir le travail que nous entreprenons afin d'en découvrir la portée et nous devons prendre de l'expérience en travaillant, tant du point de vue du personnel que de celui des membres et des étudiants. Il me semble que nous devrions accepter la recommandation telle qu'elle est formulée. Étant donné que ce travail s'étendrait sur une période de 17 semaines, nous pourrions, après 5 semaines, à la condition qu'il y ait toujours un Parlement, revoir la situation afin de la corriger si possible, du moins en terme de définition de notre orientation pour la saison suivante.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Thank you, Senator. By the way, Mr. Eglington has prepared a rough—I think you would agree that it is incentive criteria, and I would like to have him send it to members of the Committee and Senate and House, and many of you may be able to think of other tests. It is not the law of the Medes and Persians if you have ideas added; otherwise it is a good working base for the work of the staff and this Committee.

Mr. Eglington: Could I add one thing more? We have been preparing or organizing to a certain extent in the hope that we would have students in the summer and this relates to the question of set-up time. We have now raised a file for every regulation or statutory instrument that is subject to the Committee's scrutiny. We have material duplicated and copies of various things on hand, so that when the students come they are ready to commence. But I emphasize that I cannot really say how much 6 or 8 or 9 or 12 can do, and where we will put them.

Mr. Poulin: One other question, Mr. Chairman. I have heard several times of the difficulty of space. Is it because you must operate out of the House of Commons area in order to function?

Mr. Eglington: We are at present in the Vanguard Building. There is an office for myself, Miss Mayrand and the secretary, and there is no possibility of more space.

Mr. Poulin: I wonder, Mr. Chairman, who should make inquiries as to additional space. Should it be the staff through the Department of Public Works? Who should it be? Or have you already done that?

Mr. Eglington: If I could be frank, there were certain administrative difficulties in becoming as operational as we are and I am not by any means an expert in the intricacies of the Government of Canada in trying to locate things and space or even locate *Canada Gazette*. Sometimes it is extremely difficult. I would hope that some person whose responsibility or authority it really is, would go to find the space.

Senator Robichaud: May I suggest that the Chairman be charged with the responsibility of finding floor space through the Department of Public Works. I am not serious.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I am serious. I was really waiting for this Committee and then I feel I go with a piece of paper. You can do almost anything in this city with a piece of paper.

Senator Robichaud: If Mr. Eglington could determine the floor space that would be required to do an adequate job, then he could report to the Chairman and the Chairman could go to the Minister of Public Works, unofficially maybe at first, and if it does not work then he certainly knows of some other means.

Mr. Poulin: I know there is some space right now. I know there is but I think the proper course would be for the Chairman to do it through the ordinary proper channels through the Department of Public Works.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. Fairweather): Merci, sénateur. Soit dit en passant, M. Eglington a préparé l'ébauche, je pense que vous conviendrez qu'il s'agit d'un critère stimulant, et j'aimerais qu'il en fasse parvenir copie aux membres du Comité et aux membres du Sénat et de la Chambre; beaucoup d'entre vous pourront peut-être penser à d'autres textes. Ce n'est pas un texte définitif, si vous avez des idées, ajoutez-les; sans quoi, c'est une bonne base de travail pour le personnel et le Comité.

M. Eglington: Pourrais-je ajouter quelque chose? Nous nous sommes préparés dans une certaine mesure en espérant avoir des étudiants cet été et cette question porte sur la période de rodage. Nous avons maintenant établi un dossier pour chaque règlement ou texte réglementaire qui est soumis à l'examen des comités. Nous avons fait photocopier des documents et nous avons des copies de divers textes sous la main; des étudiants pourront donc commencer à travailler dès qu'ils arriveront. Toutefois, je veux souligner que je ne puis vraiment dire si 6, 8, 9 ou 12 personnes suffiront, ni où nous allons les installer.

M. Poulin: Une autre question, monsieur le président. J'ai entendu parler à plusieurs reprises de la difficulté de trouver des locaux. Est-ce parce que vous devez travailler à partir de la Chambre des communes?

M. Eglington: Nous sommes présentement installés dans l'édifice Vanguard. Il y a un bureau pour moi, un bureau pour M^lle^ Mayrand et un bureau pour la secrétaire. Il est impossible de trouver plus d'espace.

M. Poulin: Je me demande, monsieur le président, qui devrait se renseigner pour obtenir d'autres locaux. Est-ce le personnel, par l'intermédiaire du ministère des Travaux publics? Qui devrait le faire? Ou est-ce que vous l'avez déjà fait?

M. Eglington: Si je puis être franc, nous avons connu certaines difficultés administratives pour pouvoir commencer à travailler; je ne suis en aucune façon un expert dans les complexités du gouvernement du Canada pour essayer de trouver du matériel des locaux, ni même pour obtenir la *Gazette* du Canada. Ceci est parfois très difficile à trouver. J'espérerais que quelqu'un, dont c'est la responsabilité, se chargerait de trouver des locaux.

Le sénateur Robichaud: Puis-je suggérer que le président soit chargé de la responsabilité de trouver des locaux par l'intermédiaire du ministère des Travaux publics. Je blague.

Le coprésident (M. Fairweather): Je suis sérieux. J'attendais en fait une décision du Comité et je pense qu'ensuite j'aurai un document. On peut pratiquement faire n'importe quoi dans cette ville avec un document en main.

Le sénateur Robichaud: Si M. Eglington peut déterminer la surface de travail dont il aura besoin pour faire son travail de façon adéquate, il pourrait ensuite en faire rapport au président, lequel rencontrera le ministre des Travaux publics, officieusement peut-être au départ; si cela ne fonctionne pas, il connaît certainement d'autres moyens.

M. Poulin: Je sais qu'il y a de l'espace dès maintenant. Je sais qu'il y en a, mais je pense que la façon appropriée de faire les choses serait que le président s'adresse par la filière habituelle au ministère des Travaux publics.

[*Texte*]

Senator Robichaud: As long as he knows what the requirements are.

Mr. Poulin: I would so move, Mr. Chairman, with respect to the six students requested by Mr. Eglington, and that you be authorized to secure sufficient space so that they can carry on their operations.

Senator Robichaud: I second that motion.

• 1640

Senator Thompson: Mr. Chairman, on that motion. I still detect, Mr. Eglington, that Senator Lafond was asking that after five weeks we would have a look at this and that we should follow the recommendation—I think my colleague here said that as well—that Mr. Eglington makes. But I detect this, though, as the cause of our frustration in getting space. He is limiting himself to the number of students that he thinks is necessary to do the job and, if I could suggest this, I would like it if, rather than thinking in terms of the space that is required for these students, he thought of how many students are required. I am sure, with the solid broad shoulders of the Chairmen and with the endorsement of the Committee, that space will be got for the number of students that you need. Is it six you need or is it more?

Mr. Eglington: I think the Chairman put his finger on the nub of it to a certain extent in his comments on the question of supervision. It may be difficult to supervise more than six; it may be difficult to supervise more than eight.

Mr. Poulin: The vote may solve all our problems.

Mr. Eglington: I would myself, I think, be more confident of getting the job done with a slightly larger number than six.

Senator Thompson: I would suggest that perhaps an amendment could be made to the motion. What number do you want? It is your recommendation. I think our Committee is saying to you that you give us the recommendation of the number of students.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Could we get that motion? We also need a motion, I am told, for an order from the Committee to print today's *Proceedings,* because organizational meetings normally do not have a printing. But we have covered a fair amount of ground. Is the second of my proposals agreed, that today's *Proceedings* be printed?

Some Senators and hon. Members: Agreed.

Senator Thompson: Could I suggest, Mr. Chairman, to the mover of the motion that instead of saying, six, the number of students to get accommodation for, it could be changed to "the number of students required by," and leave it to you to make the decision?

Mr. Poulin: Not exceeding 12. He has a limit. I think you have to have some number attached to it, not exceeding 12—the number that you could adequately supervise.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): And that the last two speakers accompany me to Mr. Speaker.

[*Interprétation*]

Le sénateur Robichaud: Aussi longtemps qu'il connaîtra les besoins.

M. Poulin: Monsieur le président, je propose, à propos des six étudiants demandés par M. Eglington, que vous soyez autorisé à trouver suffisamment d'espace pour qu'ils puissent faire leur travail.

Le sénateur Robichaud: J'appuie cette motion.

Le sénateur Thompson: Monsieur le président, à propos de la motion. J'ai compris, monsieur Eglington, que le sénateur Lafond demandait que nous étudiions cette question après cinq semaines et que nous acceptions la recommandation, je pense que mon collègue a dit la même chose de M. Eglington. Toutefois, je crois comprendre que c'est la cause de notre frustration en essayant d'obtenir des locaux. Il se limite au nombre d'étudiants qu'il pense être nécessaires pour faire le travail et, si je puis faire une suggestion, j'aimerais plutôt qu'il pense, au lieu d'en termes de locaux, nécessaires pour ces étudiants, au nombre d'étudiants nécessaires. Je suis convaincu, qu'avec les épaules solides des présidents et avec l'appui du Comité, que l'on trouvera des locaux pour le nombre d'étudiants nécessaires. Avez-vous besoin de six, d'un plus grand nombre?

M. Eglington: Je pense que le président a touché le problème du doigt dans une certaine mesure lorsqu'il a parlé de la surveillance. Il serait peut-être difficile de surveiller plus de six personnes; il serait peut-être difficile de surveiller plus de 8 personnes.

M. Poulin: Le vote va peut-être régler tous nos problèmes.

M. Eglington: Personnellement, je serais peut-être plus confiant de terminer le travail si j'avais un peu plus de six personnes.

Le sénateur Thompson: Je proposerais possiblement un amendement à la motion. Quel chiffre voulez-vous? C'est votre recommandation. Je pense que le Comité vous dit que vous pouvez nous donner une recommandation quant au nombre d'étudiants.

Le coprésident (M. Fairweather): Pourrions-nous avoir cette motion? On m'informe qu'il faut également une motion pour que le Comité ordonne d'imprimer le compte rendu de la réunion d'aujourd'hui car les réunions d'organisation ne sont habituellement par imprimées. Nous avons toutefois touché à un bon nombre de questions. Est-ce que la deuxième de mes propositions est adoptée, soit que le compte rendu de la réunion d'aujourd'hui soit imprimé?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Thompson: Monsieur le président, puis-je suggérer à la personne qui propose cette motion de préciser, au lieu de six, le nombre d'étudiants pour lesquels il faut trouver des locaux, de mettre «le nombre d'étudiants nécessaires» et vous laisser prendre la décision?

M. Poulin: N'excédant pas douze. Il a une limite. Je pense qu'il faut mettre une certaine limite, ne dépassant pas douze personnes, le nombre que vous pouvez surveiller de façon adéquate.

Le coprésident (M. Fairweather): Et que les deux derniers orateurs m'accompagnent chez M. L'Orateur.

[*Text*]

Who moved that about the students and space?

Mr. Poulin: I did.

Senator Robichaud: I seconded that.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): Thank you very much, ladies and gentlemen.

[*Interpretation*]

Qui a proposé la motion à propos des étudiants et des locaux?

M. Poulin: Je l'ai fait.

Le sénateur Robichaud: Je l'appuie.

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. Fairweather): Merci beaucoup, mesdames et messieurs.

Canada Parliament

Publications

Issue No. 2

Tuesday, April 30, 1974

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gordon Fairweather, M.P.

Fascicule nº 2

Le mardi 30 avril 1974

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gordon Fairweather, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

INCLUDING:

The First and Second Reports to both Houses of Parliament

Y COMPRIS:

Les premier et deuxième Rapports aux deux Chambres du Parlement

---

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

LIBRARY
MAY 22 1974
UNIVERSITY OF TORONTO

Second Session

Twenty-ninth Parliament, 1974

Deuxième session de la

vingt-neuvième législature, 1974

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen: Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gordon Fairweather, M.P.

Representing the Senate:

Senators

Flynn	Lafond
Godfrey	Riel

Representing the House of Commons:

Messrs.

Atkey	Brewin
Balfour	Caouette (*Charlevoix*)
Béchard	Fox

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents: Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gordon Fairweather, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs

Robichaud	Walker—(8).
Thompson	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Marceau	O'Connor
Morgan	Poulin—(12)
Morin (Mrs.)	

(Quorum 7)

Le greffier du Comité

A. B. Mackenzie

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On April 4, 1974:

Mr. O'Connor replaced Mr. Holmes.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le 4 avril 1974:

M. O'Connor remplace M. Holmes.

Published under the authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

ORDERS OF REFERENCE OF THE HOUSE OF COMMONS

Tuesday, April 23, 1974

Ordered,—That the quorum of the Standing Joint Committee on Rgulations and other Statutory Instruments be fixed at seven (7) members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as five (5) members are present, provided that both Houses are represented

Tuesday, April 23, 1974

Ordered,—That the Joint Chairmen of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, after the usual consultations, be authorized to designate a member representing each House and the staff to travel to London, England, to study and report to your Committee on the procedures and methods of work of the comparable Westminster committee.

ATTEST

ORDRES DE RENVOI DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le mardi 23 avril 1974

Il est ordonné,—Que le quorum du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires soit fixé à sept (7) membres; à condition que les deux Chambres soient représentées, chaque fois que doit se tenir un vote, s'adopter une résolution ou se prendre une autre décision et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions et recevoir des témoignages, pourvu que, cinq (5) membres soient présents, à condition que les deux Chambres soient représentées.

Le mardi 23 avril 1974

Il est ordonné,—Que permission soit accordée au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires afin que ses coprésidents, après les consultations habituelles, soient autorisés à désigner un membre représentant chaque Chambre et le personnel qui se rendront à Londres, Angleterre, pour étudier et faire rapport au Comité de la procédure et des méthodes de travail utilisées par le comité similaire de Westminster.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ALISTAIR FRASER

The Clerk of the House of Commons

REPORTS TO THE SENATE

Extracts from the *Minutes of the Proceedings* of the Senate

WEDNESDAY, April 10, 1974

"The Honourable Senator Forsey, from the Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments, presented its first Report, as follows:—

THURSDAY, April 4, 1974

The Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments presents its first Report, as follows:

Your Committee recommends that its quorum be fixed at seven (7) members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as five (5) members are present, provided that both Houses are represented.

Your Committee further recommends that the Committee have power to sit during adjournments of the Senate.

Respectfully submitted,

Joint Chairman.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Forsey moved, seconded by the Honourable Senator Lafond, that the Report be adopted now.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Forsey, from the Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments, presented its second Report, as follows:—

THURSDAY, April 4, 1974

The Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments presents its second Report, as follows:

In considering its permanent reference relating to the review and scrutiny of statutory instruments, your Committee is aware that a comparable committee exists in Great Britain and is of the opinion that a visit to England to study the committee's activities and to meet with its members and staff would be of great benefit. Your Committee, however, considers it to be unnecessary for the entire Committee to travel to Westminster.

Your Committee therefore recommends that the Joint Chairmen, after the usual consultations, be

RAPPORTS AU SÉNAT

Extrait des *Procès-verbaux* du Sénat

Le mercredi 10 avril 1974

«L'honorable sénateur Forsey du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur les règlements et autres textes réglementaires présente son premier rapport, comme suit.

Le JEUDI 4 avril 1974.

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires du Sénat et de la Chambre des communes présente son premier rapport, comme il suit:

Votre Comité recommande que son quorum soit fixé à sept (7) membres, à condition que les deux Chambres soient représentées, chaque fois que doit se tenir un vote, s'adopter une résolution ou se prendre une autre décision et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions et recevoir des témoignages, pourvu que cinq (5) membres soient présents, à condition que les deux Chambres soient représentées.

Votre Comité recommande aussi que le Comité soit autorisé à siéger durant les ajournements du Sénat.

Respectueusement soumis,

Le coprésident,

EUGENE A. FORSEY,

Joint Chairman.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Forsey propose, appuyé par l'honorable sénateur Lafond, que le rapport soit adopté maintenant.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Forsey du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur les règlements et autres textes réglementaires présente son deuxième rapport, comme suit:

Le JEUDI 4 avril 1974.

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires du Sénat et de la Chambre des communes présente son deuxième rapport, comme suit:

Conformément à son Ordre de renvoi permanent relatif à l'étude et à l'examen des instruments statutaires, votre Comité n'ignore pas qu'il existe en Grande-Bretagne un comité semblable et il est d'avis qu'il serait d'un grand intérêt de se rendre dans ce pays pour étudier l'activité du comité en question et en rencontrer les membres et le personnel. Toutefois, votre Comité trouve inutile qu'il aille au complet à Westminster.

Votre Comité recommande donc que les coprésidents, après les consultations habituelles, soient au-

authorized to designate a member representing each House and the staff to travel to London, England, to study and report to your Committee on the procedures and methods of work of the comparable Westminster committee.

Respectfully submitted,

Le coprésident,

EUGENE A. FORSEY,

Joint Chairman.

The Honourable Senator Forsey moved, seconded by the Honourable Senator Lafond, that the Report be taken into consideration at the next sitting of the Senate.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extracts from the *Minutes of the Proceedings* of the Senate

TUESDAY, April 23, 1974

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Forsey, seconded by the Honourable Senator Lafond, for the adoption of the second Report of the Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

torisés à désigner un membre représentant chaque Chambre et le personnel qui se rendront à Londres, Angleterre, pour étudier et faire rapport à votre Comité de la procédure et des méthodes de travail utilisées par le comité similaire de Westminster.

Respectueusement soumis,

Le coprésident,

EUGENE A. FORSEY,

Joint Chairman.

L'honorable sénateur Forsey propose, appuyé par l'honorable sénateur Lafond, que le rapport soit mis à l'étude à la prochaine séance du Sénat.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux* du Sénat

Le mardi 23 avril 1974

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Forsey, appuyé par l'honorable sénateur Lafond, tendant à l'adoption du deuxième rapport du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur les règlements et autres textes réglementaires.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

REPORTS TO THE HOUSE OF COMMONS

Tuesday, April 9, 1974

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

FIRST REPORT

Your Committee recommends that its quorum be fixed at seven (7) members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as five (5) members are present, provided that both Houses are represented.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 1*) is tabled.
Respectfully submitted,

Le coprésident,

GORDON FAIRWEATHER,

Joint Chairman.

(*Concurred in on Tuesday, April 23, 1974*)

RAPPORTS À LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le mardi 9 avril 1974

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Votre Comité recommande que son quorum soit fixé à sept (7) membres, à condition que les deux Chambres soient représentées, chaque fois que doit se tenir un vote, s'adopter une résolution ou se prendre une autre décision et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions et recevoir des témoignages, pourvu que cinq (5) membres soient présents, à condition que les deux Chambres soient représentées.

Un exemplaire des procès-verbaux et des témoignages afférents (*fascicule nº 1*) est déposé.
Respectueusement soumis,

Le coprésident,

GORDON FAIRWEATHER,

Joint Chairman.

(*Adopté le mardi 23 avril 1974*)

Tuesday, April 9, 1974

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

SECOND REPORT

In considering its permanent reference relating to the review and scrutiny of statutory instruments, your Committee is aware that a comparable committee exists in Great Britain and is of the opinion that a visit to England to study the committee's activities and to meet with its members and staff would be of great benefit. Your Committee, however, considers it to be unnecessary for the entire Committee to travel to Westminster.

Your Committee therefore recommends that the Joint Chairmen, after the usual consultations, be authorized to designate a member representing each House and the staff to travel to London, England, to study and report to your Committee on the procedures and methods of work of the comparable Westminster committee.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 1*) is tabled.

Respectfully submitted,

Le coprésident,

GORDON FAIRWEATHER,

Joint Chairman.

(*Concurred in on Tuesday, April 23, 1974*)

Le mardi 9 avril 1974

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément à son Ordre de renvoi permanent relatif à l'étude et à l'examen des instruments statutaires, votre Comité n'ignore pas qu'il existe en Grande-Bretagne un comité semblable et il est d'avis qu'il serait d'un grand intérêt de se rendre dans ce pays pour étudier l'activité du comité en question et en rencontrer les membres et le personnel. Toutefois, votre Comité trouve inutile qu'il aille au complet à Westminster.

Votre Comité recommande donc que les coprésidents, après les consultations habituelles, soient autorisés à désigner un membre représentant chaque Chambre et le personnel qui se rendront à Londres, Angleterre, pour étudier et faire rapport à votre Comité de la procédure et des méthodes de travail utilisées par le comité similaire de Westminster.

Un exemplaire des procès-verbaux et des témoignages pertinents (*fascicule nº 1*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le coprésident,

GORDON FAIRWEATHER,

Joint Chairman.

(*Adopté le mardi 23 avril 1974*)

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 30, 1974
(2)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 10:15 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, The Honourable Senator Eugene A. Forsey, presiding.

Present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Lafond and Robichaud.

Representing the House of Commons: Messrs. Balfour, Béchard, Fairweather and Fox.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, the Statutory Instruments Act—1970-71 72 c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, April 4, 1974, Issue No. 1*).

The Honourable Senator Lafond moved, seconded by Mr. Balfour,—That the Joint Chairmen be instructed to report to their respective Houses seeking permission to retain the services of such additional legal research and clerical personnel, including the attachment and secondment of persons or services, as the Committee may require to carry out its terms of reference and at such rates and under such conditions as specified by the Joint Chairmen.

The question being put on the said motion it was agreed to.

At 10:20 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 30 AVRIL 1974
(2)

[*Traduction*]

Le Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 10 h 15 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey.

Présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Lafond et Robichaud.

Représentant la Chambre des communes: MM. Balfour, Béchard, Fairweather et Fox.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires—1970-1971-1972 c. 38 (*Voir procès-verbal du jeudi 4 avril 1974, fascicule n° 1*).

L'honorable sénateur Lafond propose, appuyé par M. Balfour,—Que les coprésidents fassent rapport à leur Chambre respective en demandant la permission de retenir les services de personnel supplémentaire pour la recherche juridique et les travaux de bureau, y compris le rattachement et le détachement de personnel ou de services, suivant que le Comité le demandera pour effectuer son mandat et selon les modalités précisées par les coprésidents.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

A 10 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

A. B. Mackenzie,

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, April 30, 1974.

• 1016

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): We will have to proceed rather briskly because the Joint Chairman has a radio-broadcast at 10:30 a.m.

This is essentially, as I explained in a little more detail informally before Mr. Béchard arrived, a tidying-up operation. We have to get these qualified summer students at law, and get them fast, because if we do not they just disappear. They will not be available. They will have to take other jobs.

We thought we were going to be able to arrange this in connection with the summer students' program of the Speaker of the House of Commons, but it has turned out that this is not feasible at all because the people that he has available, for the most part, are not qualified and the amount that is available for payment to them is not sufficient to get the kind of people that we require. He pays $3.00 an hour, which I think is quite adequate for most of the kind of people he needs, but it is not adequate to get really qualified people for this specialized kind of job, for which we propose to offer the rate that is offered by the Department of Justice to the summer students at law that it takes on for more specialized work. That amount is somewhere around $4.70 or $4.75 an hour, in contrast to the Speaker's $3.00 an hour. Is that not correct, Mr. Fairweather?

If we get this motion passed this morning and the two Houses approve, then the intention is that I should ask the Senate to provide the necessary funds, which apparently would not be easily forthcoming from the House of Commons. The amount is roughly $20,000. It appears, from the preliminary investigations I have made on the Senate side that there will be no particular difficulty about this, especially as the House of Commons is looking after our printing expenses.

I might add that there is also the necessity of providing for the retention of our staff in case of dissolution, so that the work can continue even during the time when there is no Parliament officially in existence. Therefore, I think perhaps we might have a motion now in the terms which have been suggested by the Clerk.

Senator Lafond: I move that the Joint Chairmen be instructed to report to their respective Houses seeking permission to retain the services of such additional legal, research and clerical personnel, including the attachment and secondment of persons or services as the Committee may require, to carry out its terms of reference, and at such rates and under such conditions as specified by the Joint Chairmen.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Does anyone require further explanation or discussion?

Motion agreed to.

I think that is really all we have to do, is it not, Mr. Clerk?

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 30 avril 1974.

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous allons nous réunir très rapidement, car le coprésident participe à une émission de radio à 10 h. 30.

Notre réunion d'aujourd'hui, comme je l'expliquais plus en détail avant l'arrivée de M. Béchard, est une de mise à jour. Nous devons obtenir rapidement ces étudiants en droit qualifiés pour l'été, sinon, ils disparaissent. Ils ne seront plus disponibles. Ils devront accepter d'autres emplois.

Nous pensions être en mesure d'organiser cela dans le cadre du programme d'emplois d'été pour étudiants, de l'Orateur de la Chambre des communes, mais cela se révèle impossible, car les gens dont il dispose ne sont pas généralement qualifiés et les sommes dont on dispose pour les payer sont insuffisantes pour obtenir les qualifications dont nous avons besoin. Il paie $3.00 l'heure, ce qui est, je crois, fort acceptable pour le genre de personnes dont il a besoin, mais insuffisant pour obtenir les gens véritablement qualifiés capables de faire un travail spécialisé. Nous nous proposons d'offrir le même salaire que le ministère de la Justice offre aux étudiants en droit qui travaillent pendant l'été à des tâches spécialisées. Ce salaire s'établit aux environs de $4.70 ou $4.75 l'heure, contre $3 l'heure versés par l'Orateur. Est-ce exact, monsieur Fairweather?

Si nous adoptons cette motion ce matin et si les deux chambres l'approuvent, j'ai alors l'intention de demander au Sénat de fournir les fonds nécessaires que nous ne pourrions obtenir facilement de la Chambre des communes. Il s'agit d'environ $20,000. Il semblerait, d'après les contacts préliminaires que j'ai établis au Sénat, que cette question ne pose aucune difficulté particulière, d'autant moins que la Chambre des communes assume nos frais d'impression.

Je pourrais ajouter qu'il est également nécessaire de conserver notre personnel en cas de dissolution, de façon à ce que le travail puisse se poursuivre pendant la période où aucun Parlement n'existerait officiellement. Par conséquent, j'estime que nous pourrions peut-être maintenant recevoir une motion formulée selon les termes suggérés par le greffier.

Sénateur Lafond: Je propose que les coprésidents fassent rapport à leur Chambre respective en demandant la permission de retenir les services de membres additionnels du personnel juridique, de recherche et de secrétariat, y compris le détachement de personnes ou l'apport de services dont le Comité peut avoir besoin pour réaliser son mandat, et à des taux et conditions précisés par les coprésidents.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Quelqu'un veut-il d'autres explications ou une discussion?

La motion est adoptée.

Je pense que c'est vraiment tout ce que nous avons à faire, monsieur?

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I want to thank everybody. We have been working hard on this and, hopefully, it is a good solution.

We have one other matter to report to you. Arrangements have been made with the Justice Department and for printing operations to make available to the staff the "Quick-Law" computer. We had a meeting with Mr. Small of the House of Commons staff and he is going to give the joint committee priority on this for the moment. Mr. Mackenzie, Mr. Eglington and Mademoiselle Mayrand will be getting that in motion, too. That is a very helpful addition to our facilities.

Senator Robichaud: For my information, how do you compare the contribution by the Senate of $20,000 with the cost of printing this material?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not think the Senate is being called upon to bear an undue burden, Senator Robichaud.

Senator Robichaud: I am not worried about that too much.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): We probably could have started to bargain, with the Speaker providing $3.00 and the Senate $1.70, but it got so complicated that when this break-through came I grabbed it. Being an old bargainer I first...

• 1020

Mr. Fox: Once again, I know where the money is.

Mr. Béchard: Maybe this was asked before. When are you leaving Mr. Co-Chairman, for London?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Nothing has been done about this so far.

Mr. Béchard: No?

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have had such a headache, such a series of headaches, over these other things. We have concentrated entirely on that. Incidentally, of course, it is not by any means sure that either of us will go. It is somebody designated by the Co-Chairmen, and I think both of us will be very happy to designate somebody other than ourselves.

The Joint Chairman (Mr. Fairweather): I told the Committee I will not be going.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I can go if I have to, but I would prefer to have somebody else go. That is a matter we can arrange.

I think there is a motion to adjourn. Thank you very much, indeed.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. Fairweather): Je tiens à remercier tout le monde. Nous avons travaillé très fort et on peut espérer que la solution est la bonne.

Nous avons une autre information à vous donner. Des arrangements ont été pris avec le ministère de la Justice et des Services d'impression pour mettre à la disposition du personnel les services d'ordinateur. Nous avons rencontré M. Small, de la Chambre des communes, et il va donner au Comité mixte la priorité pour l'instant. M. Mackenzie, M. Eglinton et M[lle] Mayrand vont mettre le projet en route. C'est un apport très utile à nos services.

Sénateur Robichaud: Comment peut-on comparer la contribution de $20,000 du Sénat aux frais d'impression de ces documents?

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je ne pense pas que le Sénat soit appelé à assumer un fardeau inutile.

Sénateur Robichaud: Cela ne m'inquiète pas trop.

Le coprésident (M. Fairweather): Nous aurions probablement pu négocier, l'Orateur fournissant $3 et le Sénat $1.70, mais la situation se compliquait à un point tel que lorsque cette occasion s'est présentée, je l'ai saisie, car habitué depuis longtemps aux transactions, j'ai simplement...

M. Fox: Encore une fois, je sais où se trouve l'argent.

M. Béchard: On a peut-être déjà posé cette question. Quand partez-vous pour Londres?

Le coprésident (Sénateur Forsey): Rien n'a encore été fait à ce sujet.

M. Béchard: Non?

Le coprésident (Sénateur Forsey): Nous avons eu de telles difficultés, une telle série de difficultés, à propos d'autres questions; nous nous sommes concentrés entièrement sur cet effort. En passant, il n'est pas du tout certain que l'un ou l'autre d'entre nous y aille. Il s'agit de quelqu'un désigné par les coprésidents et je pense que nous serions tous deux fort heureux de désigner quelqu'un d'autres que nous-mêmes.

Le coprésident (M. Fairweather): J'ai dit au comité que je n'y irais pas.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je peux probablement y aller si je dois le faire, mais je préférerais que ce soit quelqu'un d'autre. C'est là une question que nous pouvons régler plus tard.

Je pense qu'il y a une motion d'ajournement. Merci beaucoup.

-R25
Government Publications

SENATE
HOUSE OF COMMONS
Second Session
Twenty-ninth Parliament, 1974

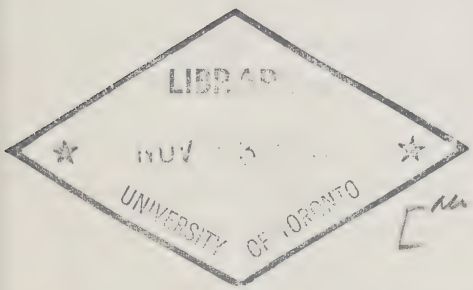
SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES
Deuxième session de la
vingt-neuvième législature, 1974

Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires



Index

Issues Nos.
1 and 2

Organization meeting:
Thursday, April 4, 1974

Last meeting:
Tuesday, April 30, 1974

Fascicules nos
1 et 2

Séance d'organisation:
Le jeudi 4 avril 1974

Dernière réunion:
Le mardi 30 avril 1974

27419—1

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente au siège d'Information Canada, Ottawa, Canada

CANADA

SENATE—HOUSE OF COMMONS

Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments

2nd Session, 29th Parliament, 1974

INDEX

Béchard, Albert, M.P. (Bonaventure-Île de la Madeleine) 1:6-7, 9, 12, 15; 2:9

Caouette, Gilles, M.P. (Charlevoix) 1:13

Eglington, G.C., Research Branch, Library of Parliament
Curriculum vitae 1:13-4
Letter, J. E. Grey, Committee Office, House of Lords, Westminster 1:8-9
Organization, staff 1:9, 15-9

Fairweather, Gordon, M.P. (Fundy-Royal), Committee Joint Chairman 1:6-7, 9-20; 2:9

Forsey, Senator Eugene A. (Nepean), Committee Joint Chairman 1:6-12; 2:8-9

Fox, Francis, M.P. (Argenteuil-Deux-Montagnes) 1:10; 2:9

Godfrey, Senator John M. (Rosedale) 1:9, 11, 13-4

House of Lords, Westminster
Letter, J. E. Grey, Committee Office 1:8-9

Lafond, Senator Paul C. (Gulf) 1:6, 17; 2:8

Marceau, Gilles, M.P. (Lapointe) 1:6

Mayrand, Miss Lise, Research Branch, Library of Parliament
Curriculum vitae 1:14-5

Morin, Mrs. Albanie, M.P. (Louis-Hébert) 1:13, 16

Poulin, Hugh, M.P. (Ottawa Centre) 1:7, 9-10, 12, 14, 16-20

Regulations and other Statutory Instruments Standing Joint Committee
Motions
Joint Chairmen negotiate space... twelve summer students. Agreed 1:5, 19-20
Joint Chairmen report... seeking permission, retain services. Agreed 2:7, 8
Joint Chairmen report... seeking permission visit London, England. Agreed 1:5, 12
Order of reference 1:3; 2:3
Procedures and Organization 1:6-8
"Quic-Law" computer available to staff 2:9

Reports to House of Commons
First 2:6
Second 2:6

Reports to Senate
First 2:4
Second 2:4-5

CANADA

SÉNAT—CHAMBRE DES COMMUNES

Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires

2e session, 29e législature, 1974

INDEX

Béchard, Albert, député (Bonaventure-Îles-de-la-Madeleine) 1:6-7, 9, 12, 15; 2:9

Caouette, Gilles, député (Charlevoix) 1:13

Eglington, M. G. C., Direction recherche, Bibliothèque du Parlement
Curriculum vitae 1:13-4
Lettre de J. E. Grey, Bureau du Comité, Chambre des Lords, Westminster 1:8-9
Témoignage 1:9, 15-9

Fairweather, Gordon, député (Fundy-Royal), Coprésident du Comité 1:6-7, 9-20; 2:9

Forsey, sénateur Eugene A. (Nepean), Coprésident du Comité 1:6-12; 2:8-9

Fox, Francis, député (Argenteuil-Deux-Montagnes) 1:10; 2:9

Godfrey, sénateur John M. (Rosedale) 1:9, 11, 13-4

Grande-Bretagne
Voir
Westminster

Justice, Ministère
Regroupement règlements et textes réglementaires, activités 1:17

Lafond, sénateur Paul C. (Gulf) 1:6, 17; 2:8

Marceau, Gilles, député (Lapointe) 1:6

Mayrand, Mlle Lise, Direction recherche, Bibliothèque du Parlement
Curriculum vitae 1:14-5

Morin, Mme Albanie, député (Louis-Hébert) 1:13, 16

Poulin, Hugh, député (Ottawa-Centre) 1:7, 9-10, 12, 14, 16-20

Rapports à la Chambre
Premier 2:6
Deuxième 2:6

Rapports au Sénat
Premier 2:4
Deuxième 2:4-5

Règlements
Dossier, établissement 1:15, 18
Examen
Orientation, préparation 1:18
Procédure, volume travail 1:15, 17
Recrutement étudiants durant l'été 1:12-3, 15-20; 2:8, 9
Justice, Min., regroupement, activités 1:17

Robichaud, Senator Louis J. (L'Acadie-Acadia) 1:10, 12, 15, 17-20; 2:9

Statutory Instruments
Research
Background 1:17
"Quic-Law" computer, availability 2:9
Student personnel, summer 1:12-3, 15-7, 19-20; 2:8
Working space 1:16, 18-9

Statutory Instruments Act
Origin 1:17

Thompson, Senator Andrew (Dovercourt) 1:11, 13, 16, 19

Westminster, Great Britain
Joint Committee on Statutory Instruments
Background 1:9
Visit 1:9-12; 2:9
See also
House of Lords, Westminster

Witnesses
—Eglington, G. C., Research Branch, Library of Parliament
—Mayrand, Miss Lise, Research Branch, Library of Parliament

For pagination *see* Index in alphabetical order

Règlements et autres textes réglementaires, Comité mixte permanent
Motions
...obtenir espace approprié pour douze étudiants au cours été ..., adoptée 1:5, 12-20
Que coprésidents fassent rapport... visiter Londres, Angleterre...; adoptée 1:5, 9-12
Que coprésidents ... permission retenir services personnel supplémentaire ...; adoptée 2:7, 8
Ordres de renvoi 1:3; 2:3
Personnel, utilisation ordinateur «Quic-Law» 2:9
Procédure et organisation 1:6-8

Robichaud, sénateur Louis J. (L'Acadie-Acadia) 1:10, 12, 15, 17-20; 2:9

Textes réglementaires, Loi
Origine 1:17

Thompson, sénateur Andrew (Dovercourt) 1:11, 13, 16, 19

Westminster, Grande-Bretagne
Comité instruments statutaires, existence, durée 1:9
Visite Comité règlements et textes réglementaires 1:9-12; 2:9
Grey, J. E., Bureau du Comité, Chambre des Lords, lettre 1:8-9

Témoins
—Eglington, M. G. C., Direction recherche, Bibliothèque du Parlement
—Mayrand, M[lle] Lise, Direction recherche, Bibliothèque du Parlement

Pour pagination *voir* Index par ordre alphabétique

Issue No. 1

Thursday, October 24, 1974

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule no 1

Le jeudi 24 octobre 1974

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Organization and Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Organisation et examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

LIBRARY
NOV
UNIVERSITY OF TORONTO

First Session

Thirtieth Parliament, 1974

Première session de la

trentième législature, 1974

28195—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen: Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Cottreau — Godfrey
Flynn — Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baldwin — Bussières
Balfour — Hnatyshyn
Brewin — Laprise

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents: Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel — Walker—8
Robichaud

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Marceau — Robinson
Poulin — Trudel—12
Railton

(Quorum 12)

Le greffier du Comité
A. B. Mackenzie
Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Thursday, October 24, 1974:
Mr. Baldwin replaced Mr. Lawrence
Mr. Bussières replaced Mr. Béchard
Mr. Railton replaced Mr. Fox
Mr. Trudel replaced Mr. MacGuigan

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le jeudi 24 octobre 1974:
M. Baldwin remplace M. Lawrence
M. Bussières remplace M. Béchard
M. Railton remplace M. Fox
M. Trudel remplace M. MacGuigan

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

ORDERS OF REFERENCE

STATUTORY

Extract from the *Statutory Instruments Act*—1970-71-72 c. 38

26. Every statutory instrument issued, made or established after the coming into force of this Act, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (*d*) of section 27, shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

OF THE SENATE

Extract from the *Minutes of the Proceedings* of the Senate

Wednesday, 16th October, 1974

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That a Message be sent to the House of Commons by one of the Clerks at the Table to inform that House that the Honourable Senators Cottreau, Flynn, Forsey, Godfrey, Lafond, Riel, Robichaud and Walker have been appointed to act on behalf of the Senate as Members of a Joint Committee of Both Houses on Regulations and other Statutory Instruments.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

OF THE HOUSE OF COMMONS

Monday, October 7, 1974.

Ordered,—That the following Members do compose the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments: Messrs. Balfour, Béchard, Brewin, Fox, Hnatyshyn, Laprise, Lawrence, MacGuigan, Marceau, McCleave, Poulin and Robinson; and

That a Message be sent to the Senate requesting that House to unite with this House in the formation of the said Joint Committee.

ATTEST

ORDRES DE RENVOI

STATUTAIRES

Extrait de la *Loi sur les textes réglementaires*—1970-1971-1972 c. 38

26. Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa *d*) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires.

DU SÉNAT

Extrait des *Procès-verbaux* du Sénat

Le mercredi 16 octobre 1974

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, par un des greffiers au bureau, pour d'informer que les honorables sénateurs Cottreau, Flynn, Forsey, Godfrey, Lafond, Riel, Robichaud et Walker ont été désignés pour agir comme représentants du Sénat au sein du Comité mixte des deux Chambres au sujet des règlements et autres textes réglementaires.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le lundi 7 octobre 1974

Il est ordonné,—Que le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires soit composé de messieurs Balfour, Béchard, Brewin, Fox, Hnatyshyn, Laprise, Lawrence, MacGuigan, Marceau, McCleave, Poulin et Robinson; et

Il est ordonné,—Qu'un message soit transmis au Sénat le priant de se joindre à cette Chambre pour former ledit Comité mixte.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ALISTAIR FRASER

The Clerk of the House of Commons

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 24, 1974.
(1)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 10:00 o'clock a.m. this day, for the purpose of organization.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau, Forsey, Godfrey, Lafond and Robichaud.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Balfour, Brewin, Bussières, Hnatyshyn, Marceau, McCleave, Railton and Trudel.

Witness: Mr. G. C. Eglington, Former Research Officer, Library of Parliament.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Joint Chairmen.

The Honourable Senator Lafond, seconded by the Honourable Senator Robichaud, moved,—That the Honourable Senator Forsey do take the Chair as Joint Chairman of the Committee.

The question being put on the said motion, it was agreed to.

The Clerk of the Committee declared the Honourable Senator Forsey duly elected Joint Chairman of the Committee.

The Honourable Senator Godfrey moved, seconded by Mr. Baldwin,—That Mr. McCleave do take the Chair as Joint Chairman of this Committee.

The question being put on the said motion, it was agreed to.

The Clerk of the Committee declared Mr. McCleave duly elected Joint Chairman of the Committee.

The Joint Chairmen presiding, Mr. Marceau moved, seconded by Mr. Trudel,—That the Joint Chairmen and four other members appointed by the Joint Chairmen after the usual consultations do compose the Sub-committee on Agenda and Procedure.

After debate, the question being put on the said motion, it was agreed to.

Mr. Balfour moved, seconded by the Honourable Senator Godfrey,—That the Committee print 1,000 copies of its Minutes of Proceedings and Evidence and, as a supplementary issue, an Index prepared by the Library of Parliament.

After debate, the question being put on the said motion, it was agreed to.

Mr. Baldwin moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud,—That this Committee do purchase for its own use such publications as may be required.

After debate, the question being put on the said motion, it was agreed to.

Mr. Hnatyshyn moved, seconded by Mr. Railton,—That the Joint Chairmen be instructed to report to their re-

PROCÈS-VERBAL

JEUDI, 24 OCTOBRE 1974.
(1)

[*Traduction*]

Le Comité permanent mixte des règlements et autres textes règlementaires tient aujourd'hui à 10 heures sa séance d'organisation.

Membres du Sénat présents: Les honorables sénateurs Cottreau, Forsey, Godfrey, Lafond et Robichaud.

Membres de la Chambre des communes présents: MM. Baldwin, Balfour, Brewin, Bussières, Hnatyshyn, Marceau, McCleave, Railton et Trudel.

Témoin: M. G. C. Eglington, ancien recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le greffier du Comité préside l'élection des co-présidents.

L'honorable sénateur Lafond, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, propose: Que l'honorable sénateur Forsey soit nommé co-président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Comité déclare l'honorable sénateur Forsey dûment élu co-président du Comité.

L'honorable sénateur Godfrey, appuyé par M. Baldwin, propose: Que M. McCleave occupe le fauteuil à titre de co-président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Comité déclare M. McCleave dûment élu co-président du Comité.

Sous la présidence des co-présidents, M. Marceau, appuyé par M. Trudel propose: Que les co-présidents et quatre autres membres nommés par eux, après les consultations d'usage, forment le sous-comité du programme et de la procédure.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

M. Balfour, appuyé par l'honorable sénateur Godfrey, propose: Que le Comité fasse imprimer 1,000 exemplaires de ses procès-verbaux et témoignages et, à titre de supplément, un index préparé par la Bibliothèque du Parlement.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

M. Baldwin, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, propose: Que le Comité achète pour son propre usage les publications dont il aura besoin.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

M. Hnatyshyn, appuyé par M. Railton, propose: Que les co-présidents soient invités à faire rapport à leurs

spective Houses recommending that the quorum of this Committee be fixed at seven (7) Members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as five (5) Members are present, provided that both Houses are represented and that the Joint Chairman representing the Senate report to his House recommending that the Committee be empowered to sit during sittings and adjournments of the Senate.

After debate, the question being put on the said motion, it was agreed to.

By leave, the Committee proceeded to consider its permanent reference, section 26, the Statutory Instruments Act—1970-71-72 c. 33, which is as follows:

> 26. Every statutory instrument issued made or established after the coming into force of this Act, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (*d*) of section 27, shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and srutinizing statutory instruments.

The Honourable Senator Robichaud moved, seconded by Mr. Baldwin,—That the evidence of this day's meeting be printed.

After debate, the question being put on the said motion, it was agreed to.

Mr. Railton moved, seconded by Mr. Brewin,—That the Committee seek authority from each House to retain the services of expert staff and such stenographic and clerical staff as is required during the Committee's review and scrutiny of statutory instruments during the present session.

After debate, the question being put on the said motion, it was agreed to.

The Honourable Senator Robichaud moved,—That the Committee seek power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to report from time to time and to adjourn from place to place.

After debate, the question being put on the said motion, it was agreed to.

The witness made a statement relating to a preliminary review of statutory instruments and answered questions.

And questioning continuing;

Agreed,—That the Committee meet, if possible, on Thursday, October 31, 1974 at 9:30 o'clock a.m.

At 10:38 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

chambres respectives, recommandant que le quorum de ce Comité soit fixé à sept (7) membres, pourvu que les deux chambres soient représentées lorsqu'un vote, une résolution ou une autre décision sont pris, et que les co-présidents soient autorisés à tenir des séances et à recevoir des témoignages pourvu que cinq (5) membres soient présents et que les deux chambres soient représentées et que le co-président représentant le Sénat fasse rapport à sa Chambre, recommandant que le Comité soit autorisé à siéger durant les séances et les ajournements du Sénat.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Du consentement, le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires—1970-1971-1972 c. 38, qui se lit comme il suit:

> 26. Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa *d*) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires.

L'honorable sénateur Robichaud, appuyé par M. Baldwin, propose: Que les témoignages de la séance d'aujourd'hui soient imprimés.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

M. Railton, appuyé par M. Brewin, propose: Que le Comité demande l'autorisation des deux Chambres en vu de retenir les services d'experts et d'engager le personnel de soutien nécessaire, pour l'étude et la vérification par le Comité des textes réglementaires, pendant la session actuelle.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Robichaud propose: Que le Comité demande l'autorisation de convoquer des personnes, de réclamer des documents et des dossiers, d'interroger des témoins, de faire périodiquement rapport et de s'ajourner d'un endroit à l'autre.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Le témoin fait une déclaration au sujet d'une étude préliminaire des textes réglementaires et répond aux questions.

L'interrogation se poursuit;

Il est convenu: Que le Comité se réunisse si il y a lieu le jeudi 31 octobre 1974, à 9 h 30.

A 10 h 38, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le co-greffier du Comité,

A. B. Mackenzie,

Joint Clerk of the Committee.

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, October 24, 1974

• 1015

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Clerk, is there anything else we should be dealing with this morning? The Co-Chairman and I will get busy with the usual channels and see that the steering committee is duly set up.

Mr. Brewin: I want to ask a question. Could we have a brief account of what the nature of the studies being made are, and in what form they may be made available?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, I think that would be very desirable. I am glad you raised it, Mr. Brewin. Perhaps Mr. Eglington would be kind enough to come forward and tell us. He and Mademoiselle Mayrand can divide the job between them if they see fit.

Professor G. C. Eglington (Former Research Officer of the Library of Parliament): I will be presenting a general report on what has gone on to date, but now I will outline the situation.

We have looked, the eight of us who were working during the summer, at every instrument subject to the Committee's scrutiny since January 1, 1972. So far we have gone through a sifting process. We got rid of the ones that appear to be totally unobjectionable, and we have prepared preliminary comments on all those that appear to have anything questionable in them.

We are in the process of writing up formal comments on those instruments we think you should have a look at. That may sound a little presumptuous in taking over your task, but there are some 3,000 or so instruments involved. I would like to suggest that for current matters, that is to say, instruments that are being made from this point onwards, they all come through here with such comments as we may be able to make about them, and then you look at them. But I cannot see that the backlog could ever be dealt with by every single instrument being examined.

I would like to suggest that we start with the ones upon which we have written comments and that they be processed, not in chronological order as the current ones, but by subject matter or enabling statute. That is to say, we do all the pilotage regulations together and all the fisheries regulations together, or something of that kind, so that energies are not dissipated in trying to grapple with the enabling provisions of one statute, just to let it drop, and pick it up again three months later.

There will probably be something in the order of 500 or 600 instruments to present to you. Many of these, however, have standard comments on them, in that the defect we think is there is common to a number of instruments. What I propose to do in the general report to you is to outline some of these more general defects and then you can decide whether you think they are defects or not, and if they are defects, what should be done about them.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 24 octobre 1974

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le greffier, avons-nous autre chose à soulever ce matin? Le coprésident et moi-même nous occuperons de la constitution régulière du comité de direction.

M. Brewin: Je voudrais vous poser une question. Pourrait-on nous résumer rapidement en quoi consiste les études effectuées et sous quelle forme elles seront présentées?

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, je pense que ce serait en effet très souhaitable. Je suis content que vous ayez suggéré cela, monsieur Brewin. Voudriez-vous, monsieur Eglington, être assez aimable pour venir nous exposer cela. Vous pourrez diviser cette tâche avec M[lle] Mayrand comme vous l'entendez.

Professeur G. C. Eglington (ancien chercheur à la Bibliothèque du Parlement): Je vais vous soumettre un rapport général de ce qui a été fait jusqu'ici mais je voudrais tout d'abord vous exposer la situation.

Les huit d'entre nous qui avons travaillé à cela cet été avons examiné tous les textes réglementaires ayant été soumis à l'examen du comité depuis le 1[er] janvier 1972. Jusqu'ici nous avons trié ces éléments. Nous nous sommes débarrassés de ceux qui semblaient entièrement acceptables, et nous avons préparé des observations préliminaires sur tous ceux qui nous semblaient présenter certains points discutables.

Nous en sommes arrivés à la rédaction de ces observations en vue de vous les soumettre. Cela a peut-être l'air un peu présomptueux de vous préparer ainsi le travail mais il y a quelque 3,000 textes réglementaires à étudier. Je suggère que pour toutes les questions actuelles, à savoir pour les textes rédigés dorénavant, ils vous soient soumis accompagnés des remarques qui nous semblent pertinentes. Je ne vois vraiment pas comment tout le retard accumulé pourrait faire l'objet d'un examen pièce par pièce.

Je suggère donc que nous commencions par ceux que nous avons examinés et qu'ils soient traités non pas par ordre chronologique comme les textes actuels, mais par matière ou statut. C'est-à-dire que nous prenions ensemble tous les règlements relatifs au pilotage puis tous ceux qui concernent les pêches, etc.; de sorte que l'on ne gaspille pas nos efforts en essayant d'étudier des dispositions habilitantes d'un statut pour tout laisser tomber tout d'un coup et ne le prendre que 3 mois plus tard.

Nous pourrons probablement vous présenter quelque 500 ou 600 textes réglementaires. Beaucoup, toutefois, portent les mêmes observations, en ce sens que le vice dont ils nous semblent porteurs se retrouve dans un certain nombre d'entre eux. Ce que je me propose de faire dans le rapport général que je vous soumettrai, c'est de souligner certains de ces vices les plus généraux puis de vous laisser juger s'ils le sont en effet ou non et, dans l'affirmative, de décider ce que l'on doit faire à ce sujet.

[*Texte*]

Some of those defects go to form, in the way in which the instruments are actually printed up and made, a question of proper citations and references to the enabling powers. Some of the standard comments go to substantial matters as well. I am not sure whether that manner of proceeding commends itself to you or not.

• 1020

I think most of you are aware that Miss Mayrand, Senator Forsey and I, together with Senate counsel, went to the imperial parliament during the summer. Of course, there they process things chronologically because they are up to date—and because most or all their instruments are subject to laying and tabling provisions to which very few of ours are subject. They deal with them in advance, whereas we are dealing with everything atfer it is made; we do not even get to look at them until the instruments have been made and published. So their procedures are not always totally suitable to our needs. But there they do deal with them chronologically and I think the ultimate objective should be for us to deal with them chronologically as well every week, or however often we decide to meet—have the last batch of instruments here together with such comments as we may find necessary. Then they can be considered. For the backlog, I suggest there are just far too many to deal with in that fashion, particularly as so many of them have already been revoked or heavily amended. To deal with them chronologically would be something of a waste of time.

I am not sure that I have covered what Mr. Brewin wanted.

Senator Godfrey: Could you give us a general idea, when you mention defects of form, what type of form you are talking about? Let us into the inside track. When you are talking about substantial . . .

Professor Eglington: One of the things I have been particularly concerned about is the failure to disclose the precise authority on which the regulation-making body is relying. Too many of the instruments or the regulations simply state: pursuant to the Wheat Board Act, or the Grain Act or something of that kind without saying precisely what section or sections are relied upon. There is also a tendency to rely on a general regulation-making power and not to cite the actual section which refers to the particular subject matter of the regulation. That is one thing.

There are also several matters that make it exceedingly difficult for an ordinary person picking up a published copy of the *Gazette* to understand what is going on. First of all, the statutes are not cited very effectively. For instance, it will simply say: pursuant to the Canada Grain Act. The ordinary citizen picking that up would go to the Revised Statutes of Canada but the Grain Act that appears there is repealed and the regulation gives no reference or citation to the current statute.

Also, the regulation does not disclose the relevant amendments to the prior regulations. If there is an amending regulation being made and they are amending, say, the breeder's instruction order, or something of that kind, it will simply give a reference to the original mak-

[*Interprétation*]

Dans certains cas, il s'agit de vices de forme, dans l'impression ou la rédaction, quelquefois les citations et les références sont inexactes. Nous avons également fait des observations standards sur des questions de fond. Je ne sais pas si cette manière de procéder pourra vous satisfaire.

Je pense que vous savez pour la plupart que M^lle^ Mayrand, le sénateur Forsey et moi-même sommes allés accompagnés d'un conseiller du Sénat au Parlement impérial l'été dernier. Il est évident que là-bas ils traitent ces choses chronologiquement car ils sont à jour et que la plupart sinon tous leurs textes doivent être présentés ou déposés en Chambre, ce qui n'est le cas que pour très peu des nôtres. Ils règlent ces questions à l'avance alors que nous, nous le faisons après; on n'est au courant de rien tant que les textes n'ont pas été publiés. C'est pourquoi leurs méthodes ne répondent pas totalement à nos besoins. Mais de toute façon ils étudient ces textes chronologiquement et je pense que notre objectif ultime devrait être de les étudier chronologiquement toutes les semaines, ou toutes les fois que vous décidez d'avoir une réunion—d'examiner chaque fois les derniers textes arrivés sur lesquels nous aurons porté les observations qui nous semblent nécessaires. C'est alors qu'on peut les étudier. En ce qui concerne le retard, j'estime qu'il y a beaucoup trop à faire si l'on veut procéder de cette façon, surtout que beaucoup de ces textes ont déjà été abrogés ou fortement modifiés. Je crois qu'on perdrait son temps à essayer de les étudier chronologiquement.

Je ne suis pas sûr d'avoir répondu à la question de M. Brewin.

Le sénateur Godfrey: Pourriez-vous nous donner une idée générale, quand vous parlez de vices de forme, de ce que vous entendez par forme? Expliquez-vous. De même quand vous parlez de fonds . . .

Le professeur Eglington: Une des choses qui m'ont le plus frappé, c'est le fait que l'on ne précise pas clairement sur quel texte on s'appuie. Dans trop des textes réglementaires ou des règlements on lira simplement: conformément à la loi sur la Commission du blé, ou à la Loi sur les grains ou quelque chose du genre, sans indiquer précisément de quel(s) article(s) il s'agit. On a également tendance à s'appuyer sur un organe général de réglementation sans citer véritablement l'article qui traite de la question envisagée dans ce règlement. Et d'un.

Il y a également plusieurs choses qui font qu'il est beaucoup trop difficile pour quelqu'un qui se procure un exemplaire de la *Gazette* de comprendre ce qui se passe. Tout d'abord, les statuts ne sont pas correctement cités. Par exemple, on lira simplement: conformément à la loi sur les grains du Canada. L'intéressé ira donc chercher dans les Statuts revisés du Canada mais s'apercevra que la loi sur les grains a été abrogée et que le règlement ne se refère pas aux statuts actuels.

D'autre part, on n'y trouve pas les modifications apportées aux règlements précédents. S'il y a un règlement modificateur et que l'on modifie par exemple l'ordre d'instruction de l'éleveur, ou quelque chose du genre, la référence portera simplement sur la première version

[*Text*]

ing of the order and the last amendment, whether it is relevant or not. There may have been 16 amendments in the meantime and it is, therefore, a process of some duration to go back and put together the various final amendments and put together a coherent regulation to understand what the current regulation is about.

There are also some substantial matters but I think it may be best to leave those until they come up in actual instruments themselves where I can be a little more careful about what is being said on them.

Another thing which...

The Joint Chairman (Senator Forsey): You could not give us an example of one substantial matter to meet Senator Godfrey's query?

Professor Eglington: Yes, for instance in numbers of the tariffs and regulations made with respect to harbours, the National Harbours Board, there are attempts altogether to exclude liability on the part of the Board in every single instance. That would be possible if the statute is clear and unequivocal to that effect, which it is not, although the Board is at great pains not simply to restrict or limit its liability but to exclude it altogether, and to attempt to cast liability on to third parties. That is just one instance of it.

• 1025

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much.

Prof. Eglington: There is another defect of form which I think is objectionable, in England they seem to regard it as highly objectionable. Many of the regulations are supposed to be made following a particular procedure, there are certain conditions precedent. Maybe it is simply an advertising requirement, perhaps it is that the people in the trade be consulted or notified, or that submissions be requested from the public—that sort of thing. These are never recited in the preamble of the recitals to the regulation. And there is no way of checking whether or not the conditions precedent have been met.

A lot of them we did when we had the assistants in the summer; we did scramble through Part I of the *Canada Gazette* trying to find publication where that was required. Some things are impossible to find. Also I do not think our time should necessarily be spent in scouring Part I of the *Canada Gazette*. For instance, there is a requirement that any regulations made with respect to the Toronto harbour be served on the City of Toronto in advance. There is no way we can find out whether that has been done. It ought to be recited in the preamble to the regulation. There are some defects in form.

Mr. Baldwin: Mr. Brewin asked the question I was going to ask. Flowing from that, there are a couple of points I would like to raise. I do not want to provoke a debate on them—I do not think it will be a debate. But I may not be here again, and there is no committee I would rather be on, Mr. Chairman, than this one. I am very interested in it, and I had something to do with it.

[*Interpretation*]

de cet ordre et sur la dernière modification, que cela soit exact ou non. Il y a peut-être eu 16 modifications dans l'intervalle et c'est donc un travail assez long que de regrouper toutes les modifications en un règlement cohérent avant de pouvoir comprendre de quoi traite le règlement envisagé.

Il y a également certaines questions de fond mais je pense qu'il serait peut-être mieux d'y venir qu'à propos des textes réglementaires concernés quand je pourrai vous expliquer plus soigneusement les réflexions que nous avons faites à leur sujet.

Il y a encore autre chose qui...

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous ne pourriez pas nous donner un exemple d'une question de fond pour répondre au sénateur Godfrey?

Le professeur Eglington: Si. Par exemple, dans le numéro des tarifs et règlements douaniers touchant les ports, le Conseil des ports nationaux, on essaie toujours de décharger le Conseil de toute responsabilité. Cela serait possible si le statut était clair et sans équivoque, mais il ne l'est pas, et le Conseil s'efforce du mieux qu'il peut non seulement de restreindre ou de limiter sa responsabilité mais de s'en décharger totalement, et essaie de la projeter sur les tiers. Ceci n'est qu'un exemple.

Le coprésident (M. McCleave): Merci beaucoup.

M. Eglington: Il y a un autre vice de forme qui me semble répréhensible. On considère d'ailleurs cela en Angleterre comme très répréhensible. Beaucoup des règlements sont censés être rédigés selon certaines normes, et après avoir rempli certaines conditions. Quelquefois, il s'agit tout simplement d'annoncer la chose, quelquefois de consulter ou d'aviser les intéressés, ou de demander au public de soumettre certaines propositions—ce genre de chose. Ceci n'est jamais rappelé dans le préambule du règlement. Or, il est impossible de vérifier si les conditions préalables ont été remplies.

Nous avons passé en revue beaucoup de ces règlements cet été avec l'aide dont nous disposions; nous avons essayé de trouver dans la première partie de la *Gazette du Canada* des textes comportant ces exigences. Certaines sont impossibles à trouver. Je ne crois pas non plus que nous devions passer notre temps à décanter la première partie de la *Gazette du Canada*. Par exemple, il y a une règle qui veut que tout règlement concernant le port de Toronto soit présenté à l'avance à la ville de Toronto. Il est impossible pour nous de vérifier si cela a été fait ou non. Cela devrait être mentionné dans le préambule des règlements. Ce sont là certains vices de forme.

M. Baldwin: M. Brewin a posé la question que je voulais poser. Toujours là-dessus, j'aimerais soulever deux ou trois points. Je ne voudrais pas susciter un débat à ce sujet—je ne pense pas qu'il y ait matière à débat. Mais je ne sais pas si je resterai à ce comité, et je le regrette car c'est, monsieur le président, celui que je préfère certainement. Cela m'intéresse beaucoup et je me sens particulièrement concerné.

[*Texte*]

Two things have occurred to me that you might give some consideration to later. One is the question of criteria, the yardsticks that you will use in coming to decide what regulations you want to examine and what you are going to be looking for. I think there is a limited criterion in the United Kingdom which, hopefully, we might exceed here. That is one thing.

The other thing is...

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is it to give the members and the senators the initiative themselves in proposing areas of study for us?

Mr. Baldwin: The question of whether it is retroactive in its impact, whether it has some unusual and unique effect which was not contemplated—things of that kind. I think it is very limited in the United Kingdom. That is one thing.

The other is the procedure committee of the House. I do not know whether the Senate will be considering any changes, but we will be looking at certain changes in our procedure with regard to some aspects, in some limited areas to discuss and, hopefully, bring up some proposals which the House will consider. Will there be any thought in this Committee to consider what procedure the Committee may be interested in in the event that flowing out of the deliberations of the Committee, they decide to take some action? For example, in the United Kingdom you have the prayers, and we have nothing like that available in our committee procedure. I mention that because, if the Committee decides that they might want to propose that some changes be incorporated in the Standing Orders of the House for example, there will be consideration given to changes this session I think, maybe later on in the year. If there was a disposition of this Committee to recommend something, I am sure the procedure committee would give a great deal of weight to it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am very glad Mr. Baldwin raised both those points. Mr. Eglington has shown me some guidelines of exactly the kind Mr. Baldwin was referring to, based on the criteria followed by the British committee which, in one form or another, has been working on this for about 40 years. And Mr. Eglington probably has his draft criteria here, if you would be interested in hearing them. They are not very numerous, and they all seem to me to be thoroughly well honed.

• 1030

Prof. Eglington: I am sorry, I do not have a copy of them here because I thought this was going to be an organization meeting. They are a little more extensive, I think.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Good.

Prof. Eglington: What we did at the beginning, to start work, . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are they Ten Commandments or Twenty Commandments?

Prof. Eglington: They started off as 18 and there are now 21.

[*Interprétation*]

Il y a deux éléments sur lesquels vous voudrez peut-être porter votre attention un peu plus tard. Tout d'abord, la question des critères, des points de repère que vous vous fixerez pour décider des règlements que vous souhaitez examiner et de ce que vous allez rechercher. Je crois qu'au Royaume-Uni les critères sont assez limités et que nous pourrions ici en avoir de supérieurs.

Ceci dit, . . .

Le coprésident (M. McCleave): S'agit-il là de pousser les députés et sénateurs à proposer des domaines d'étude à notre comité?

M. Baldwin: La question est de savoir si les effets sont rétroactifs, s'il y a certaines conséquences spéciales qui n'avaient pas été envisagées, ce genre de chose. Je pense qu'il y a très peu de précision à ce sujet au Royaume-Uni.

Je voulais également parler des procédures de la Chambre. Je ne sais si le Sénat envisage lui aussi certaines modifications, mais nous voulons changer quelque peu notre procédure dans certains domaines afin de discuter de certaines questions et dans l'espoir de soumettre quelques proportions à l'étude de la Chambre. Ce comité envisagerait-il de réviser certaines procédures au cas où il déciderait par la suite de délibérations, de prendre des mesures quelconques. Par exemple, au Royaume-Uni, il y a les prières, et nous n'avons rien de la sorte dans la procédure de notre comité. Je dis cela car, si le comité décide qu'il souhaite proposer certaines modifications au Règlement de la Chambre par exemple, on étudiera, et je crois qu'au cours de cette session, ou plus tard cette année, les modifications souhaitées. Si donc ce comité voulait présenter une recommandation, je suis certain que le comité des procédures s'y intéresserait fortement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis très heureux, monsieur Baldwin, que vous ayez soulevé ces deux points. M. Eglington m'a montré certaines grandes lignes exactement dans cet esprit, à partir de critères adoptés par le comité britannique qui, sous une forme ou une autre, y travaille depuis une quarantaine d'années. Et M. Eglington a probablement dit qu'il proposerait et si cela vous intéresse, il pourrait vous les lire car ils ne sont pas très nombreux et il me semble tous très bien travaillés.

Le professeur Eglington: Je suis désolé, je ne les ai pas ici, car je pensais qu'il ne s'agirait que d'une séance d'organisation. Je crois que ce serait tout de même un peu plus long.

Le coprésident (sénateur Forsey): Très bien.

Le professeur Eglington: Au début, lorsque nous avons commencé à travailler,...

Le coprésident (M. McCleave): S'agit-il de 10 ou de 20 commandements?

Le professeur Eglington: Au début il y en avait 18 mais maintenant il y en a 21.

[*Text*]

We put together initially all the criteria that we could find in use in all jurisdictions that have scrutiny committees and simply eliminated the ones that were common and we came up with 16 or 17 separate criteria. And then experience, since my work really got under way, caused us to add a few more to the list. So I think it now stands at 21. Many of those are in a sense subdivsions of a broader head, but we did it to make our own work easier. To clarify what we are looking for, by subdividing it, makes it simpler.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Excuse me, Mr. Brewin. I think the other point Mr. Baldwin raised is an important one and ought to be considered, because it struck me when we were watching the proceedings of the British committee that they had much more effective division for seeing that these things were open to parliamentary scrutiny than we had in our statute here.

Mr. Baldwin: There is a few that slip through the sieve which the Speaker's counsel does not deal with, or which are not dealt with by arrangement in the committee —then there is the procedure of the petition of the prayers. It is not invoked too often but it is there, and it is a sort of a threat which the civil service or you people know about.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I have a sort of recollection of this Committee existing in the previous Parliament and it produced, not as many as 21 criteria but I thought we had about 5 or 6, and they must be on record somewhere. I do not know whether or not they are available. We may have a few improvements by way of clarity but I am almost certain we did have criteria. And I do also recall that I rather liked them because I thought they were sufficiently broad to make the work of this Committee worthwhile. They were not totally narrow and legalistic.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think, Mr. Brewin, you are referring to the original committee report which was the "father" of this particular Committee.

Mr. Brewin: That may be it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think Manitoba, for example, came in at that time with seven separate screening tests.

Mr. Brewin: But it was also discussed by this Committee, I think.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It was briefly, I think, but I do not think we had anything really very thorough.

Mr. Balfour: Mr. Chairman, I think what Mr. Brewin is referring to is a letter that I have in my file under date of May 6, 1974 from G. C. Eglington to the members of the Committee which contains in both languages draft criteria for the assessment of regulations and statutory instruments by the standing joint committee. It contains 18 points.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, that is the draft of Prof. Eglington.

[*Interpretation*]

Nous avons au début réuni tous les critères utilisés partout où il existe des comités de vérification et avons simplement éliminé ceux qui se regroupaient pour arriver à un total de 16 ou 17. Puis avec l'expérience, nous en avons ajouté quelques autres. Je crois donc que nous en avons actuellement 21. Beaucoup évidemment pourraient se regrouper sous un chapitre, mais nous avons fait cela pour nous faciliter la tâche. Nous voyons plus clairement ce que nous cherchons avec ces subdivisions.

Le coprésident (sénateur Forsey): Veuillez m'excuser, monsieur Brewin, je crois que l'autre point soulevé par M. Baldwin est important et devrait être examiné, car j'avais été frappé quand nous avons examiné les travaux du comité britannique de voir que leurs divisions étaient beaucoup plus efficaces que les nôtres, en ce qui concerne l'autorisation donnée aux parlementaires d'examiner ces choses.

M. Baldwin: Il y en a qui passe à travers le tamis dont ne s'occupa le conseiller de l'Orateur, ou qui ne sont pas traités du fait d'un accord avec le comité puisqu'il y a la procédure des pétitions des prières. On n'en parle pas trop souvent mais elle existe, mais c'est une menace dont vous êtes avertis de même que vous êtes avertis autant que la Fonction publique.

M. Brewin: Monsieur le président, je me souviens que ce comité qui siègeait dans la précédente législature n'avait pas arrêté 21 critères mais environ 5 ou 6 et nous avons dû les mentionner dans nos procès-verbaux quelque part. Je ne sais si l'on peut les retrouver. Peut-être des améliorations ou des précisions auront été apportées mais je suis presque sûr que nous avions arrêté ces critères. Mais je me souviens également qu'ils me plaisaient plutôt car je les trouvais assez larges pour permettre au comité de travailler efficacement. Ils n'étaient ni trop étroits ni trop juridiques.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois, monsieur Brewin, que vous parlez du premier rapport du comité d'où est sorti justement notre comité.

M. Brewin: C'est possible.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que le Manitoba par exemple, était venu présenter sept tests de criblage.

M. Brewin: Mais je crois que l'on en avait également discuté à notre comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Brièvement, en effet, mais je ne pense pas que nous ayons beaucoup approfondi.

M. Balfour: Monsieur le président, je crois que M. Brewin parle d'une lettre de M. G. C. Eglington du 6 mai 1974 aux membres du comité. Elle contient dans les deux langues les projets de critères soumis à la pré-session du comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires. Elle contient 18 points.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, c'est le projet du professeur Eglington.

[*Texte*]

Prof. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And he has apparently added to it since.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Our Clerk, by the way, is going to see that every member of the Committee now gets the reports or the Minutes from the last meetings in the last Parliament, so we will have the copies of the criteria.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then for our next meeting we will have a copy of these draft criteria and we can go into the thing and see whether we want to knock some out, squash them together, do anything else with them, or just adopt the suggestions. They seem to me, I must say, very clear and comprehensive and, in the main, based on the long experience of the British committee. And they were not, to my mind, narrowly legalistic. They come with a good amount of ground.

Senator Godfrey: Are we going to have something that we are going to be able to put our teeth into?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is what I was going to propose now. Prof. Eglington says any time on Thursday is a good time for himself.

• 1035

Professor Eglington: Any time on Thursday. Perhaps we should fence out a definite time of the week for our meetings that is convenient to both Houses and all the members who plan to give us full attendance.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I recall last time we had a difficulty in the meetings of this Committee. We would invariably schedule them at the same time as the meetings of the Commons Committee on External Affairs and National Defence. I know there must be some conflict and this cannot be avoided, but to have it always at a time when another committee is meeting...

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I will tell you what we are in conflict with Mr. Brewin; on the outside, we are in group three—at least we are not in group four—Labour is in group number three; Agriculture, National Resources and Public Works, Procedure and Organization, Regulations and Other Statutory Instruments, so we form that particular group. But I am not sure how the group system works so maybe we are in conflict. Does anybody know how this does work?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thursday, I should perhaps say, is the only day when Mr. Eglington can even be in the room. Perhaps you could explain for yourself what days you can be available; do not rely on my bad hearing.

Professor Eglington: Either Tuesday or Thursday; but Thursday is more convenient.

Senator Godfrey: We are likely to get more senators here on Thursday.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, but we are sitting also on Tuesday afternoon now, are we not?

[*Interprétation*]

Le professeur Eglington: C'est exact.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et il en aurait alors ajouté depuis.

Le coprésident (M. McCleave): Notre greffier va s'assurer que tous les membres du comité reçoivent les rapports ou procès-verbaux des dernières réunions que nous avons eues au cours de la dernière législature afin que nous ayons en main ces critères.

Le coprésident (sénateur Forsey): Donc, pour notre prochaine réunion nous aurons cette proposition relative aux critères et nous pourrons donc étudier la chose et décider si nous voulons tous les garder, en supprimer quelques-uns, apporter des modifications, ou que sais-je. Je dois avouer qu'il me semble à moi, très clair et complet que dans l'ensemble, ils reflètent la longue expérience du comité britannique. Ils ne sont pas à mon avis, étroitement juridiques. Ils sont solidement fondés.

Le sénateur Godfrey: Est-ce que nous aurons donc quelque chose à passer?

Le coprésident (M. McCleave): C'est justement ce que je voulais proposer maintenant. Le professeur Eglington dit qu'il pourrait être disponible à n'importe quelle heure jeudi.

Le professeur Eglington: A n'importe quelle heure jeudi. Peut-être serait-il bon de fixer nos réunions à une heure précise dans la semaine qui convienne à la fois aux deux Chambres et à tous les membres du Comité qui prévoient d'être toujours présents.

M. Brewin: Monsieur le président, je me souviens que la dernière fois nous avions rencontré certains problèmes à ce sujet. Nous les fixions toujours à la même heure que les réunions du Comité des affaires extérieures et de la défense nationale. Je sais qu'on ne peut pas toujours éviter cela, mais que ce soit toujours à la même heure qu'un autre comité...

Le coprésident (M. McCleave): Je vais vous dire où est le problème avec M. Brewin; de l'extérieur, nous sommes dans le groupe trois—au moins nous ne sommes pas dans le groupe quatre—nous sommes dans ce groupe au même titre que l'agriculture, les ressources nationales et les travaux publics, procédure et organisation. Mais je ne suis pas certain que ce système de groupe marche bien et il est donc possible qu'il y ait là conflit d'horaire. Est-ce que quelqu'un sait comment cela fonctionne?

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois devoir vous rappeler que le jeudi est le seul jour où M. Eglington peut être avec nous. Peut-être pourriez-vous voir quel jour vous pourriez être disponible; ne vous fiez pas à ma mauvaise ouie.

Le professeur Eglington: Soit mardi soit jeudi; mais jeudi me convient mieux.

Le sénateur Godfrey: Nous risquons d'avoir plus de sénateurs ici le jeudi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, mais nous siégeons également le mardi après-midi maintenant, n'est-ce pas?

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have two choices, Tuesdays and Thursdays, under this particular block system that has been devised according to the Whips' offices. On Tuesday the meeting would be at 3:30 p.m. and on Thursday the meeting would be at 9:30 a.m. or perhaps only one meeting a week until we really get ourselves organized.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh yes, I would think so.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So perhaps 9:30 a.m. on Thursday.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think that might give time to flush out more senators from cover.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I will have to consult with the Whips' office if I may, because obviously a Thursday evening meeting may not be acceptable to certain honorable members. Let us tentatively try that next week on Thursday at 9:30 a.m. and in the meantime we will try to iron out some of the details to get a subcommittee established and the like. Is this agreed?

Senator Robichaud: Mr. Chairman, in setting up the agenda for the meeting is there a possibility that eventually we could have as number one and number two on the agenda the current instruments to review and then keep up to date with that? Secondly, when we are up to date maybe at 11:00 o'clock or so take the backlog as they come so that we be up to date all the time as they are in the Ontario Parliament and at the same time we will proceed to process the instruments that need to be processed. Could that become the case initially?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Our joint council appears to think it can be.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much, gentlemen. The meeting is adjourned.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons deux possibilités, le jeudi et le mercredi, selon ce système de bloc conçu par les bureaux des whips. Le mardi la réunion aurait lieu à 15h.30 et le jeudi à 9h.30 ou peut-être une seule réunion par semaine jusqu'à ce que nous nous soyons bien mis en train.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que ce serait bien.

Le coprésident (M. McCleave): Donc peut-être 9h30, jeudi matin.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que cela pourrait nous donner le temps de dénicher certains autres sénateurs.

Le coprésident (M. McCleave): Il faudra que je vois cela avec le bureau du whip car il est certain qu'une réunion le jeudi soir risque de ne pas convenir à certains députés. Essayons donc de fixer notre prochaine réunion à jeudi 9h.30 et dans l'intervalle nous essayons de régler certains détails relatifs à l'organisation d'un sous-comité etc. Est-ce d'accord?

Le sénateur Robichaud: Monsieur le président, serait-il possible dans la constitution de l'ordre du jour de mettre au numéro un ou au numéro deux les textes réglementaires actuels à étudier et d'essayer ainsi de se tenir à jour? Ensuite, lorsque nous serons à jour vers les 11 heures d'aborder le retard accumulé afin que nous puissions toujours être à jour comme au Parlement ontarien par exemple tout en examinant les textes nécessaires. Est-ce que l'on pourrait tout de suite procéder ainsi?

Le coprésident (sénateur Forsey): Notre conseil mixte semble penser que c'est faisable.

Le coprésident (M. McCleave): Merci beaucoup, messieurs. Le comité s'ajourne.

Government Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Thursday, October 31, 1974

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 2

Le jeudi 31 octobre 1974

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974

Première session de la
trentième législature, 1974

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen: Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Cottreau	Godfrey
Flynn	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baldwin	Brewin
Balfour	Fox
Béchard	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents: Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Lachance	Poulin
Laprise	Robinson—(12)
Loiselle (*Chambly*)	

(Quorum 12)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*)

On Thursday, October 24, 1974:

Mr. Béchard replaced Mr. Bussières
Mr. Fox replaced Mr. Railton
Mr. MacGuigan replaced Mr. Trudel

On Wednesday, October 30, 1974:

Mr. Loiselle (*Chambly*) replaced Mr. Marceau
Mr. Lachance replaced Mr. MacGuigan

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement

Le jeudi 24 octobre 1974:

M. Béchard remplace M. Bussières
M. Fox remplace M. Railton
M. MacGuigan remplace M. Trudel

Le mercredi 30 octobre 1974:

M. Loiselle (*Chambly*) remplace M. Marceau
M. Lachance remplace M. MacGuigan

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

REPORT TO THE SENATE

Extracts from the *Minutes of the Proceedings* of the Senate

THURSDAY, October 24, 1974

The Honourable Senator Forsey from the Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments presented its first Report as follows:—

THURSDAY, October 24, 1974

The Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments presents its first Report, as follows:

Your Committee recommends that its quorum be fixed at seven (7) members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decisions is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as five (5) members are present, provided that both Houses are represented;

That the Committee have power to engage the services of such expert staff, and such stenographic and clerical staff as may be required;

That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to report from time to time, and to adjourn from place to place; and

Your Committee further recommends that it be empowered to sit during sittings and adjournments of the Senate.

Respectfully submitted,

Eugene A. Forsey.
Joint Chairman.

The Honourable Senator Forsey moved, seconded by the Honourable Senator Yuzyk, that the Report be taken into consideration at the next sitting of the Senate.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

TUESDAY, October 29, 1974

Pursuant to the Order of the Day, the Senate proceeded to the consideration of the first Report of the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments.

The Honourable Senator Forsey moved, seconded by the Honourable Senator Lafond, that the Report be adopted now.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

REPORTS TO THE HOUSE OF COMMONS

Tuesday, October 29, 1974

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

RAPPORT AU SÉNAT

Extraits des *Procès-verbaux* du Sénat

Le jeudi 24 octobre 1974

L'honorable sénateur Forsey, du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur les règlements et autres textes réglementaires, présente son premier rapport, comme suit.

Le JEUDI 24 octobre 1974

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires du Sénat et de la Chambre des communes présente son premier rapport, comme il suit:

Votre Comité recommande que son quorum soit fixé à sept (7) membres, à condition que les deux Chambres soient représentées, chaque fois que doit se tenir un vote, s'adopter une résolution ou se prendre une autre décision et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions et recevoir des témoignages, pourvu que, cinq (5) membres soient présents, à condition que les deux Chambres soient représentées.

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des experts, sténographes et commis dont il aura besoin;

Que le Comité soit autorisé à convoquer des personnes, à exiger la production de documents et de dossiers, à interroger des témoins, à faire rapport de temps à autre et à siéger à divers endroits.

Votre Comité recommande aussi que le Comité soit autorisé à siéger durant les ajournements du Sénat.

Respectueusement soumis,

Le coprésident,
Eugene A. Forsey.

L'honorable sénateur Forsey propose, appuyé par l'honorable sénateur Yuzyk, que le rapport soit mis à l'étude à la prochaine séance du Sénat.

La motion, mise aux voix, est

. . . adoptée.

Le MARDI 29 octobre 1974

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat aborde l'étude du premier rapport du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur les règlements et autres textes réglementaires.

L'honorable sénateur Forsey propose, appuyé par l'honorable sénateur Lafond, que le rapport soit adopté dès maintenant.

La motion, mise aux voix, est

. . . adoptée.

RAPPORTS À LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le mardi 29 octobre 1974

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

FIRST REPORT

Your Committee recommends that its quorum be fixed at seven (7) members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as five (5) members are present, provided that both Houses are represented.

That the Committee have power to engage the services of such expert staff, and such stenographic and clerical staff as may be required during the present session.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 1*) is tabled.

(*Concurred in on Thursday, October 31, 1974*)

Respectfully submitted,

PREMIER RAPPORT

Le Comité recommande que le quorum soit de sept (7) membres à condition que les deux Chambres soient représentées au moment d'un vote, d'une résolution ou de toute autre décision et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions et à entendre des témoignages dès que cinq (5) membres sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées.

Que le Comité soit habilité à retenir les services de tout le personnel spécialisé et de tous sténographes ou personnel de soutien nécessaires au cours de la présente session.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicule nº 1*) est déposé.

(*Adopté le jeudi 31 octobre 1974*)

Respectueusement soumis,

Le coprésident

Robert McCleave

Joint Chairman

Tuesday, October 29, 1974

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee recommends that it be authorized to adjour from place to place.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 1*) is tabled.

Respectfully submitted,

Le mardi 29 octobre 1974

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Le Comité recommande qu'on l'autorise à ajourner d'un endroit à un autre.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicule nº 1*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le coprésident

Robert McCleave

Joint Chairman

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 31, 1974
(2)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:30 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau, Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Balfour, Béchard, Brewin, Hnatyshyn, Laprise, McCleave and Robinson.

Other senator present: The Honourable Senator Fournier.

Witness: Mr. G. C. Eglington, former Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act—1970-71-72 c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The witness made a statement and answered questions.

Agreed,—That the Sub-Committee on Agenda and Procedure meet on Wednesday, November 6, 1974 at 3:30 o'clock p.m.

Ordered,—That the documents listed hereunder be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

1. Report submitted by Mr. Eglinton (*See Appendix RSI-1*);
2. Draft Criteria for the assessment of Regulations and Statutory Instruments by the Standing Joint Committee dated August 1974 (*See Appendix RSI-2*);
3. Regulations registered January 1, 1972—June30, 1974 but not published in the Canada Gazette Part II (*See Appendix RSI-3*);
4. Draft Criteria for the assessment of Regulations and Statutory Instruments by the Standing Joint Committee, prepared by the Law Clerk and Parliamentary Counsel of the Senate (*See Appendix RSI-4*).

Agreed,—That this Committee meet on Thursday of each week at 9:30 o'clock a.m.

Ordered,—That the printing of this Committee's Minutes of Proceedings and Evidence be delayed for a period of up to twenty-four hours to permit a review of the edited transcript for the purpose of eliminating errors.

At 11:03 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 31 OCTOBRE 1974
(2)

[*Traduction*]

Le Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et M. Robert McCleave, (co-présidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau, Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Balfour, Béchard, Brewin, Hnatyshyn, Laprise, McCleave et Robinson.

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Fournier.

Témoin: M. G. C. Eglington, ancien recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires 1970-1971-1972 et c. 38 (*Voir procès-verbal du 24 octobre 1974, fascicule nº 1*).

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu: Que le sous-comité du programme et de la procédure se réunisse le mercredi 6 novembre 1974, à 15 h 30.

Il est ordonné: Que les documents sousmentionnés soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour:

1. Rapport de M. Eglington (*Voir appendice RSI-1*);
2. Critères utilisés par le Comité conjoint permanent pour l'examen des règlements et textes statutaires.—août 1974 (*voir appendice RSI-2*);
3. Règlements enregistrés du 1er janvier 1972 au 30 juin 1974, mais non publiés dans la Gazette du Canada, partie II (*Voir appendice RSI-3*);
4. Critères utilisés par le Comité conjoint permanent pour l'examen des règlements et des textes statutaires, préparé par le greffier légiste et le conseiller parlementaire du Sénat (*Voir appendice RSI-4*);

Il est convenu: Que le Comité se réunisse le jeudi de chaque semaine, à 9 h 30.

Il est ordonné: Que l'impression des procès-verbaux et témoignages du Comité soit retardée pour une période allant jusqu'à 24 heures dans le but de permettre une étude de la transcription finale afin d'éliminer les erreurs.

A 11 h 03, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, October 31, 1974.

[*Texte*]

• 0938

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Before we proceed with the consideration of draft criteria and specimen reports prepared by Mr. Eglington, I could advise that motions have been presented to the House of Commons—I will be moving them this afternoon—for the purpose of reducing the quorum necessary for a vote. I think, however, we do have enough this morning so we can make a good, intelligent start on our work.

Mr. Forsey, would you like to bring on Mr. Eglington?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. Perhaps he can come forward and deal with these matters. He appears to be well equipped.

Before you start, Mr. Eglington, I should like to say that the record of our proceedings seems to me to be somewhat askew here and there. I notice "founded" comes out as "honed" and "provision" comes out as "division", and this kind of thing. Last year I tried to get the transcript in time to look over it and correct the more egregious errors that appeared in what I had said myself, and return it within an hour or so. I did that the other day with the transcript, but in vain, I fear.

• 0920

I think part of the trouble is that the people who do the transcript from the electronic apparatus are unfamiliar, quite naturally, with some of the phrases that are customary in dealing with matters of this sort. I wonder if it would be possible for the staff to let Mr. McCleave and myself see the transcript so that we do not get something that looks awfully foolish. In some cases, it turns out to be something that makes no sense to the reader at all.

I do not blame the staff, who have a very difficult task and do it extremely well, but here and there some term comes up that they are not really accustomed to, perhaps. In short order, one could put it right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps we could explore that, Senator Forsey. If we gave final corrected proofs on Tuesday morning by, say, noon or perhaps Monday night at 10 o'clock, whatever is some suitable deadline, Mr. Clerk, would we be able to get our printed proceedings in time for the Thursday morning meeting.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I shot the thing back right away, within a few hours.

The Clerk: It has gone to the printer by that time. I suggest that when we have a business quorum we pass a motion authorizing a delay in the printing by whatever period, x number of hours. That should be sufficient, I think, to solve the problem. What you are getting now is the unedited transcript. With an hour's delay I can get you the edited transcript, which may read a little better. Would you care to try that?

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 31 octobre 1974

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Avant de passer à l'examen des critères et des rapports types que nous propose M. Eglington, j'aimerais vous aviser que certaines motions ont été déposées à la Chambre des communes—je dois les proposer cet après-midi—aux fins de réduire le quorum nécessaire pour le scrutin. Je pense toutefois que nous sommes assez nombreux ce matin et que nous pourrons ainsi entreprendre un travail très valable.

Monsieur Forsey, voudriez-vous accueillir M. Eglinton?

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui. Peut-être voudra-t-il bien s'avancer et nous adresser la parole. Il semble d'ailleurs très bien équipé.

Avant cela, monsieur Eglinton, j'aimerais signaler que le procès-verbal de notre dernière réunion me semble, à quelques endroits, assez confus. Je remarque dans le texte anglais que «founded» est devenu «honed» et «provision», «division» etc. L'an dernier j'essayais de me procurer les transcriptions à temps pour les examiner et corriger les erreurs les plus flagrantes apparaissant dans la transcription de mes propos. Je les retournais ensuite dans l'heure. C'est ce que j'ai fait l'autre jour, mais je crains que ce n'ait été en vain.

Je pense que ceci est en partie dû au fait que les responsables de la transcription des enregistrements électroniques ne connaissent bien sûr pas certaines des expressions habituelles dans ce domaine. Je me demande s'il serait possible que l'on soumette à M. McCleave et à moi-même le texte transcrit afin que nous évitions d'imprimer des choses tout à fait ridicules. Dans certains cas, on en arrive à des absurdités.

Je ne veux pas, ici, critiquer les responsables de la transcription, dont la tâche est très difficile et qui s'en tirent extrêmement bien, mais il arrive que certains termes ne leur soient pas connus. Cela pourrait donc être rapidement corrigé.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être pourrions-nous en effet étudier cette question, sénateur Forsey. Si nous rendions les épreuves finales corrigées le mardi matin avant midi, ou peut-être le lundi soit à 22 h. 00, selon les délais requis, pourrions-nous, monsieur le greffier, faire imprimer notre procès-verbal à temps pour la réunion du jeudi matin?

Le coprésident (Sénateur Forsey): J'ai renvoyé cela immédiatement, en quelques heures.

Le greffier: Oui, mais entre-temps, le texte est envoyé à l'impression. Je suggérerais que lorsque nous aurons un quorum nous permettant de voter, nous adoptions une motion autorisant à retarder l'impression d'un certain nombre d'heures. Cela devrait, je crois, suffire à résoudre le problème. Ce que vous recevez pour le moment, c'est la transcription non révisée. Si vous acceptez d'attendre une heure de plus, je puis obtenir la transcription révisée, qui a sans doute meilleure allure. Voudriez-vous que nous essayons cela?

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But the mistakes were made when the edited transcript was put into this form. I think, really, for the purpose of having something that is orderly, surely we can be provided with an edited transcript that the Chairmen will have a chance to examine, and other members too, if they fear that their remarks might have been misunderstood. Then we will hand it back for printing. I do not think it should go out before that is done. I do not think we have to be at the mercy of some process that is going to garble our proceedings. All right?

The clerk: I will speak to them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Clerk will speak to those who do the printing.

Senator Godfrey: Is there a printed copy of this meeting?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh yes. Have you not got it?

Senator Godfrey: It may have arrived in a ton of mail, but I do not recall.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I got it yesterday or the day before.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will send out for some more. Has everybody a copy of the first . . .

Some hon. Members: No.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Let us get another six brought into the room and distributed to those who do not have copies.

An hon. Member: Better get a dozen.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: It would be of assistance to me if I could obtain a copy in English. The material I have—I do not understand French that well in something as technical as this.

Le co-président (Sénateur Forsey): Il faut être indulgent envers les anglophones quand ils parlent français.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson, you are in the process of meeting Miss Mayrand who is one of the two advisors to the Committee.

Mr. Robinson: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think Mr. Eglington can help us.

Professor Eglington: At last week's meeting we were a little vague as to what was going to happen today. So we had a consultation and the agenda that was put up was for the report and some specimens of the comments. As I understand it, the specimen comments on the instruments were sent to you together with the act, regulations and draft criteria that we used in the summer, and this morning in a little folder which I thought may be a little easier to keep than odd pieces of paper.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Mais les erreurs ont été commises dans le texte révisé. Je pense véritablement que pour que nous ayons quelque chose de convenable, les présidents et d'autres membres souhaitant vérifier si leurs remarques ont été bien comprises pourraient examiner le texte révisé, que nous renverrions ensuite à l'imprimerie. Je ne pense pas qu'il faille publier quoi que ce soit avant cela. Nous ne devrions pas, à mon avis, être à la merci d'un système qui risque de fausser nos délibérations. C'est entendu?

Le greffier: Je leur en parlerai.

Le coprésident (M. McCleave): Le greffier va donc en parler aux responsables de l'impression.

Sénateur Godfrey: A-t-on reçu le procès-verbal en cause?

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui. Ne l'avez-vous pas eu?

Sénateur Godfrey: Peut-être est-il arrivé au milieu d'un courrier très volumineux, mais je ne m'en souviens pas.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je l'ai reçu hier, ou avant-hier.

Le coprésident (M. McCleave): Je vais envoyer en chercher d'autres. Est-ce que tout le monde a reçu un exemplaire du premier . . .

Des voix: Non.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Demandons que l'on nous en apporte 6 exemplaires, qui pourront être distribués à ceux qui n'en ont pas reçus.

Une voix: Pourquoi pas une douzaine?

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Vous m'obligeriez beaucoup en me procurant un texte anglais. Celui que j'ai reçu est en français et mes connaissances de cette langue ne me permettent pas de comprendre quelque chose d'aussi technique.

The Joint Chairman (Senator Forsey): One has to be understanding when anglophones speak French.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson, vous allez faire la connaissance de M^lle^ Mayrand, l'une des deux conseillers du Comité.

M. Robinson: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je pense que M. Eglignton pourrait nous aider.

Professeur Eglington: La semaine dernière nous n'avions pas réellement précisé ce que nous ferions aujourd'hui. C'est pourquoi nous nous sommes consultés et avons inscrit à l'ordre du jour le rapport et certains spécimens des observations de nos conseillers. On vous a, si je ne m'abuse, fait parvenir ces observations sur les textes réglementaires en même temps que la loi et les critères dont nous nous sommes servis cet été. Ce matin, je vous ai distribué un petit cahier qui me semble plus facile à conserver que des documents volants.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Or to lose.

Professor Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is really at the back of your mind.

Professor Eglington: The act and regulations, the criteria and the report. Perhaps I could give you some statistics first, which do not appear in the report. The number of instruments that have been scrutinized to the end of August, that is, those made from January 1, 1972 to the end of August 1974, amounted to 1,569. There are, in addition, as I will come to later, other instruments that at present are impossible to identify, but which are subject to the Committee's scrutiny. It may seem odd, but I will explain that a little later.

Of those 1,569,786 have been put back into the file as unobjectionable; we have not questioned them. So that leaves 783 that have either been commented upon or are in the process of having comments written on them.

Of those 783, 177 suffer the single defect of not stating precisely the authority pursuant to which they were made. That is to say, the recital to the regulation simply says, "pursuant to the Milk Marketing Board," or "pursuant to the National Energy Board Act," or "pursuant to the Fisheries Act," and does not specify exactly the particular authority pursuant to which it was made, so that anybody picking up a copy of the instrument or of the Canada *Gazette* would have really no idea whether the regulation or instrument was *intra vires* or not. So that leaves roughly 600 instruments that have some comment other than that on them and they will presumably come up in due course.

Now, dealing with the report, I tried to give, first of all, a straight factual account of what had gone on since we really began. Technically, I think in a sense we started operations about January 6, but for the first few months there were all manner of difficulties of accomodation and one thing and another and we really did not become operational until the beginning of May.

I refer in paragraph 3 to the trip to London, where we picked up such administrative expertise, I think, as we have in this matter. We acquired most of it there seeing how things were done, in what was obviously a very smooth operation which worked particularly well.

I would also like to draw to your attention right at the beginning the sterling work that was done for us by the temporary help we had during the summer. These were students and certainly without their efforts we would have been nowhere near as far along as this. They really hoed into it and did a first-rate job.

Most of the first part of that, I think is pretty explanatory. The criteria are a separate agenda item of their own, so perhaps we could leave those just for the moment.

I would like to emphasize that we have not taken up any of the comments that have been made either with the Privy Council Office, or with any of the department of state that have made the regulations. Originally, I think we had in mind that we would try to do that straight off to get some sort of official view, because it is a little difficult sitting in something of a vacuum to discuss these things intelligently without any input from the department that may very well have a perfectly valid explanation of why

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Ou à perdre.

Professeur Eglington: En effet.

Le coprésident (M. McCleave): C'est bien ce que vous avez derrière la tête.

Professeur Eglington: La loi et les règlements, les critères et enfin le rapport. Peut-être pourrais-je commencer par vous donner certaines statistiques qui ne figurent pas au rapport. Nous avons étudié, entre le 1er janvier 1972 et la fin août 1974, 1,569 textes réglementaires. Il existe aussi, et j'y reviendrai plus tard, d'autres textes réglementaires encore impossibles à identifier mais qui seront soumis à l'étude du Comité. Cela peut sembler étrange, mais je reviendrai là-dessus tout à l'heure.

Sur ces 1,569 textes, 786 ont été classés, car nous n'avions aucune objection à formuler. Il en reste donc 783 sur lesquels nous sommes en train de rédiger certaines observations si nous ne l'avons pas déjà fait.

Sur ces 783 textes, 177 présentent comme seul défaut de ne pas porter de mention précise de l'autorité dont ils énoncent. C'est-à-dire que l'on ne trouvera dans le Règlement que: «conformément à l'Office de commercialisation du lait» ou «aux termes de la Loi sur l'Office national de l'énergie», ou «aux termes de la Loi des pêcheries», sans qu'il soit précisé exactement quelle est l'autorité responsable, de sorte que le lecteur d'un texte réglementaire ou de la Gazette du Canada ne peut véritablement pas savoir si le règlement ou le texte réglementaire est ou non statutaire. Il reste donc en gros 600 textes réglementaires à propos desquels nous avons fait des observations d'une nature autre et qui vous seront probablement soumises en temps voulu.

Maintenant, pour ce qui est du rapport, j'ai essayé tout d'abord de donner un compte rendu précis et objectif de ce qui s'était passé depuis que nous nous sommes réellement attelés à cette tâche. Techniquement parlant, on dira que nous avons entrepris cela aux alentours du 6 janvier mais, les premiers mois, nous avons rencontré un tas de difficultés de tous genres et nous n'avons, en fait, réellement commencé à fonctionner que début mai.

Au paragraphe 3, je parle du voyage à Londres, où nous avons je crois appris toutes les techniques administratives que nous utilisons dans ce domaine. Nous avons examiné leur façon de faire et avons pu constater que leur mode de procéder était parfaitement au point.

J'aimerais également attirer votre attention dès maintenant sur l'aide très précieuse que nous ont fournie les étudiants embauchés pendant l'été; il est certain que sans leur collaboration, nous n'aurions jamais réussi à avancer si vite. Ils sont véritablement pioché là-dedans et ont obtenu d'excellents résultats.

Je crois que la première partie de mon rapport s'explique d'elle-même. Les critères constituent une partie distincte de l'ordre du jour et peut-être pourrions-nous donc les laisser de côté pour le moment.

J'aimerais souligner que nous n'avons pas tenu compte des observations qui ont été faites soit par le Bureau du Conseil privé soit par un des ministères auteur de ces règlements. Je crois qu'à l'origine, nous avions pensé demander certains avis officiels car il est un peu difficile de discuter intelligemment de ces choses, à partir de rien, sans consulter les ministères, qui pourraient très bien avoir une explication parfaitement valable à propos de certains points qui peuvent sembler assez étranges dans un texte

[*Text*]

something which looks odd should be in an instrument. However, the advice we were given was that that would be improper and that the appropriate course would be simply to prepare our own comments and then the Committee, acting formally, could call upon departments for an explanation if the committee so wished. Therefore, none of the comments: that have been prepared have been sifted, if you like, against departmental explanation and on that account some of them certainly will be explored before we go too much farther.

Senator Godfrey: Could I just interrupt here? Was the advice you were given that it would be improper even after the committee was sitting, had become operational and so on?

Professor Eglington: Yes, for Miss Mayrand and I to contact the departments ourselves.

Senator Godfrey: Could we discuss that point later?

• 0950

The Joint Chairman (Senator Forsey): Certainly, Senator Godfrey, if you wish.

Professor Eglington: I might just interpolate that the practice in England is to that effect except apparently, so we were told, in exceptional cases of urgency. Sir Robert Speed gets on the telephone. But, of course, they have an entirely different manner of proceeding there in the sense that they see the instruments before they are actually made, whereas we see them after the event, so they always have a deadline that they have to be scrutinized by a particular date. We are looking at everything *ex post facto.*

Senator Godfrey: The point is that this is a new committee and I am quite sure that we could take for granted that certain procedures are proper. I think we are the ones who should be laying them down.

Professor Eglington: If I could refer to paragraph 6, this operation is going to involve a tremendous amount of copying and paper. This morning's load, I suppose, will be typical of what will come. If, say, 20 instruments come up here a week, there will be 20 regulations, some of which are thin, some of which are thick, plus comments, if any, on them; it is a fair load of paper. We really do not have the staff or facilities for producing all this on a week-by-week basis in a hurry, and I would think that at some point some arrangements will have to be made with the Privy Council Office to facilitate some of this paper work rather than as it has been so far. We have attempted to be jack-of-all-trades and run around and do all the copying and so on. Since the Privy Council Office I assume has multiple copies of all these things—we in fact get one copy of every Order in Council, but not every instrument is an Order in Council—then it would solve a lot of problems if copies were to come automatically in bulk from the Privy Council office.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I notice you say here, Mr. Eglington, that it might be useful to have them supply 25 copies of every instrument.

[*Interpretation*]

réglementaire donné. Toutefois, on nous a indiqué que nous ne devions pas procéder de la sorte et qu'il nous faudrait simplement préparer nos propres observations pour qu'ensuite le Comité, agissant à titre officiel, convoque les ministères pour qu'ils fournissent au besoin certaines explications. Ainsi, aucune de nos observations n'a fait l'objet d'une contre-analyse ministérielle et c'est pourquoi il n'y a aucun doute que certaines d'entre elles seront vite balayées.

Le sénateur Godfrey: Permettez-moi de vous interrompre un instant. Est-ce que l'on vous avait indiqué que ces confrontations avec les ministères ne seraient pas souhaitables même lorsque le Comité aurait entrepris ses travaux?

M. Eglington: Oui, on a indiqué que ni M^lle^ Mayrand ni moi ne devions contacter nous-mêmes les ministères.

Le sénateur Godfrey: Pourrions-nous revenir sur ce point plus tard?

Le coprésident (sénateur Forsey): Très certainement, sénateur Godfrey.

Professeur Eglington: Peut-être pourrais-je signaler en passant qu'il en va de même en Angleterre, sauf, nous a-t-on dit, dans des cas d'urgence exceptionnels. A ce moment-là, Sir Robert Speed attrape le téléphone. Mais il est certain que leur système est entièrement différent, en ce sens qu'ils voient les textes réglementaires avant que la rédaction finale ne soit arrêtée alors que nous, nous les voyons après. Ils ont donc toujours une date limite à respecter quand ils examinent ces textes. Nous, nous examinons tout après coup.

Senateur Godfrey: Il ne faut pas oublier qu'il s'agit ici d'un nouveau Comité et je ne suis pas certain qu'il nous faille considérer que certaines procédures sont obligatoirement appropriées. Je pense que c'est à nous de les établir.

Professeur Eglington: Si je puis vous renvoyer au paragraphe 6, ceci va entraîner un volume énorme d'opérations d'imprimerie et de papier. Je crois que ce que nous avons ce matin est assez représentatif de ce à quoi il faut nous attendre. Si, par exemple, on s'attaque à 20 textes réglementaires par semaine, il y aura 20 règlements, dont certains sont peu épais mais dont d'autres sont au contraire assez volumineux, plus les observations qui les accompagneront éventuellement; cela fait beaucoup de papier. Nous n'avons ni le personnel, ni le matériel nécessaires pour produire cela rapidement chaque semaine et je pense qu'il faudra à un moment ou à un autre prendre certaines dispositions avec le Bureau du Conseil privé en vue de faciliter quelque peu ce travail de secrétariat. Nous avons essayé de nous occuper de tout, de la polycopie etc. Étant donné que le Bureau du Conseil privé a, je crois, de nombreux exemplaires de tout cela—nous recevons, en fait, un exemplaire de chaque décret en Conseil mais tous les textes réglementaires ne sont pas des décrets en Conseil, cela faciliterait bien des choses si le Bureau du Conseil privé pouvait automatiquement nous envoyer un certain nombre d'exemplaires des textes au fur et à mesure qu'ils paraissent.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je remarque que vous dites ici, monsieur Eglington, qu'il pourrait être souhaitable de leur demander 25 exemplaires de chaque texte.

[*Texte*]

Senator Godfrey: Do you want us to comment on these as we go along or wait until the end?

Professor Eglington: No. By all means comment.

Senator Godfrey: My own impression would be that if every member of this Committee gets a copy of every instrument that we are going to be considering, they will pile up on the desk behind you until at an appropriate moment they will all be dumped into the wastepaper basket. We will just be so flooded. It is bad enough as it is. Surely we could rely on a staff to send us what they think are the relevant ones; otherwise nobody is going to look at them. Nobody is going to sit down—let us be realistic—and look through every regulation or statutory instrument. I think what we had better do is just to look at the pertinent ones, the ones that we think should be commented on.

Professor Eglington: I think that is an important decision worthy of some discussion. I do not think that we are going to make any claims to infallibility and it may well be that something that we gloss over and think is absolutely fine, somebody here with particular expertise in the field will pounce on. If you were to get 20 or so of these every week with such comments as we made, it would give the Committee the opportunity to spot things.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If anybody else wants to explore this further, my suggestion is that we get as many opinions in on it now as possible and then have the steering committee take it up and bring back some kind of recommendation. Mr. Brewin, then Mr. Robinson.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I did not wish to comment on how the copies of the instruments should be made available to us. I have another subject matter that is mentioned here.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Has it been reached so far or is it coming up?

Mr. Brewin: I think it has been reached.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then perhaps you could raise it now so that we can raise these matters as Professor Eglington goes along.

Mr. Brewin: In connection with what Professor Eglington has told us, the fact is that no attempt has been made to seek any explanations or take any instruments up either with the regulation-making authority or the Privy Council Office—page 4 of the report. Then follows a fairly long excerpt from the British *Handbook on Statutory Instrument Procedure*. I do not know that I want to discuss this in detail, but I want to put in at least a cavert that I doubt very much whether some of these statements are appropriate to our practice and procedure.

• 0955

For example, it says here:

> The Committee have no power to require the attendance of a particular person . . .

[*Interprétation*]

Senateur Godfrey: Voulez-vous entendre nos réactions au fur et à mesure ou préférez-vous attendre d'avoir fini?

Professeur Eglington: Non, je vous en prie, allez-y.

Senateur Godfrey: A mon avis, si chaque membre de ce Comité reçoit un exemplaire de tous les textes réglementaires que nous allons étudier, ceux-ci vont s'empiler sur nos bureaux jusqu'au moment où ils seront tous jetés à la corbeille. Nous serons tout simplement submergés. La situation est déjà assez pénible comme cela. Je suis bien sûr que l'on pourrait s'en remettre à un personnel responsable, qui nous enverrait seulement les textes pertinents. Sinon, personne ne va les regarder. Il faut être réaliste, personne ne va se mettre à examiner tous les règlements et textes statutaires. Je pense qu'il serait mieux que nous nous limitions à examiner ceux sur lesquels, à notre avis, il y a lieu de faire certaines observations.

Professeur Eglington: Je pense que cette décision est importante et qu'elle devrait faire l'objet d'un débat. Je ne pense pas que nous puissions nous prétendre infaillibles et il est très possible que nous jugions quelque chose absolument impeccable, alors que l'un d'entre vous, expert en la matière, trouvait quelque chose à redire. Si vous en receviez une vingtaine par semaine, accompagnés de nos observations, le Comité aurait ainsi la possibilité de déceler les lacunes.

Le coprésident (M. McCleave): Si quelqu'un d'autre veut ajouter quelque chose là-dessus, je crois qu'il serait bon que nous ayions autant d'avis que possible tout de suite et qu'ensuite le comité directeur examine la question et essaie de rédiger une recommandation. Monsieur Brewin; ensuite M. Robinson.

M. Brewin: Monsieur le président, je ne voulais pas parler de la façon dont devraient nous être communiqués les textes réglementaires. Je voulais soulever une autre question mentionnée ici.

Le coprésident (M. McCleave): En a-t-on déjà parlé ou non?

M. Brewin: Je crois que oui.

Le coprésident (M. McCleave): Alors peut-être pourriez-vous en effet l'aborder tout de suite, afin que nous traitions des questions au fur et à mesure que le professeur Eglington les présentera.

M. Brewin: Le professeur Eglington nous a dit que l'on n'avait pas essayé de demander des explications, ni de porter certains textes réglementaires à l'attention du Bureau du Conseil privé ou de l'autorité concernée. C'est à la page 4 du rapport. Ensuite, on trouve un long extrait du *Handbook on Statutory Instrument Procedure* britannique. Je ne voudrais pas entrer dans les détails, mais indiquer au moins que je doute beaucoup que certains de ces articles puissent s'appliquer à notre système.

On dit ici par exemple:

> Le comité ne peut absolument pas exiger la présence d'une personne . . .

[*Text*]

This is under Section 147. on page 4.

> ... either by name or by post held; nor have they power to take evidence from any source other than an interested Government Department... It is not considered appropriate that Ministers should appear before the Committee on behalf of their Departments...

I do not believe in our committee system we have any such rule. In many committees I have been on, we have had ministers coming themselves to make explanations, and I think there are occasions when they would be the most appropriate people. I do not know whether there is any reason why we should bind ourselves in advance not to have anybody appear or give evidence other than interested government departments or their representatives.

I merely mention those because they are quoted in this connection. I do not want to get a definite decision in abstract as to whether we have the power, or should have the power. I just want to enter a caveat that, by going through this, and presumably approving it or accepting it in some way, we should not allow ourselves to be bound by British precedent unless we are sure (a) that it is appropriate, which may not be the case if we are getting the instruments in a different way after they have been passed, or (b) that it is appropriate to Canadian conditions as distinct from conditions in Britain, which may be different. In other words, I think we should not hold ourselves too much bound by precedent until we find we have to be for some reason or other.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I have two points I want to make. First, I wonder whether the gentleman here who is giving the evidence at the present time is considered as our adviser, the adviser to the Committee. Or do we have other advisers we can call upon who will advise us as to what statutory instruments and regulations we should be concerned with?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington and Miss Mayrand are the two principal advisers to the Committee. Miss Mayrand is on Parliament Hill. Mr. Eglington had been there and is now a student, or winding up, so that he may become admitted to the Bar of Ontario, as I understand it. He is studying at Queen's, but he will eventually return to Parliament Hill.

These are our two advisers. During the summer six law students joined them in the scrutiny of all the instruments.

Mr. Robinson: Do we have any other advisers apart from these?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Not at the moment, that I know of. As far as I know, there is nothing to prevent us from asking the Law Clerk of either House to come and give us the benefit of his advice. I should assume that the two regular advisers we have—counsel I might call them. And by the way, for the benefit of the transcribers, counsel in that sense is C-O-U-N-S-E-L, not C-I-L.—are acting, in effect, as our counsel, and I think we should be relying on them mainly. But I know of no reason why we cannot ask anybody else to give us advice, if we want to. What would you say, Mr. McCleave?

[*Interpretation*]

Il s'agit de l'article 147 à la page 4.

> ... (soit en donnant son nom ou celui du poste qu'il occupe); il ne peut pas non plus recevoir de témoignages d'une source autre que le ministère intéressé... Il n'est pas souhaitable que les ministres comparaissent devant le Comité au nom de leur ministère...

Je ne crois pas que nous ayons un règlement de ce genre dans notre système de comités. Dans bien des comités où j'ai siégé, les ministres venaient eux-mêmes fournir des explications, et à certaines occasions ce sont les personnes les plus aptes à le faire. Je ne vois pas pourquoi nous devrions nous engager d'avance à ne pas faire comparaître ou témoigner des personnes autres que les ministères intéressés ou leurs représentants.

Je le mentionne simplement parce qu'on a parlé dans ce sens. Je ne cherche pas à obtenir une décision définitive quant à la question de savoir si nous avons l'autorité ou si nous devrions l'avoir. Je m'y oppose, car il est possible qu'en approuvant ou en acceptant ces règles, nous soyons liés par un précédent britannique avant de nous être assurés *a*) qu'elles sont appropriées, ce qui ne serait peut-être le cas si nous obtenons les textes réglementaires d'une autre façon, après qu'ils aient été adoptés ou *b*) qu'elles conviennent dans le contexte canadien, qui peut différer du contexte britannique. Autrement dit, nous ne devons pas nous sentir liés par un précédent, à moins d'avoir une bonne raison.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Monsieur le président, j'aimerais soulever deux points. Tout d'abord, je voudrais savoir si le témoin est considéré comme étant notre conseiller, le conseiller du comité, ou si nous avons d'autres conseillers qui pourraient nous expliquer les textes réglementaires et les règlements sur lesquels devrait porter notre attention?

Le coprésident (M. McCleave): M. Eglington et M^lle^ Mayrand sont les deux principaux conseillers du comité. M^lle^ Mayrand travaille sur la colline parlementaire. M. Eglington y a travaillé, mais il est maintenant étudiant, ou en train de terminer ses études pour être admis au Barreau de l'Ontario. Il étudie aujourd'hui à l'université Queen, mais il retournera ensuite sur la colline parlementaire.

Ce sont donc nos deux conseillers. Pendant l'été, six étudiants en droit se sont joints à eux pour examiner les textes réglementaires.

M. Robinson: Avons-nous d'autres conseillers?

Le coprésident (le sénateur Forsey): Pas pour le moment, que je sache. A ma connaissance, rien ne nous empêche de demander au légiste de l'une ou l'autre des Chambres de nous faire profiter de ses conseils. Je suppose donc que nous avons deux conseillers réguliers, des avocats-conseil. J'aimerais ici souligner aux transcripteurs que *Counsel* en anglais s'écrit, dans ce sens, *Counsel* et non pas *CIL*. En fait ce sont des avocats-conseil et je pense que nous devons surtout nous adresser à eux. Mais je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas demander à quelqu'un d'autre de nous conseiller au besoin. Qu'en pensez-vous, monsieur McCleave?

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Chairman, my understanding in talking with the Clerk of the House is that what the Committee feels it needs is what the Committee will get, and motions to that effect will be presented this afternoon for approval in the House, that is, that we have the power to engage the advisers we need.

Mr. Robinson: Coupled with that was what Mr. Brewin mentioned here, and it was the point I had picked up as well. Do we follow the British practice, or the practice in our own area of rules and precedents we have adopted in the past? I am concerned as to whether we get any advice on how to proceed, or whether we accept this or not. That was why I was asking particularly about the expertise and advice we have before this Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Prof. Eglington might like to reply to these comments.

Senator Godfrey: Could I make a reference to Mr. Brewin's comment? That is one of the points I had noted with a great big "X", particularly about calling ministers before the Committee. I think probably some of the most effective work the Committee can do is not to lay some report before the Commons and the Senate which will be forgotten and never read, but to call the Minister in and cross-examine him. It is probably the first time the minister may be aware that his department has issued regulations which are *ultra vires,* illegal, or this, that and the other thing. So I would certainly support everything that Mr. Brewin has said.

• 1000

Second, I think it is ridiculous to come here and be criticizing instruments issued by the Department without our staff's having first contacted the Department and got whatever explanation the Department might be able to give which would clear the matter up. This word "improper" . . . where did that come from?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think Senator, perhaps in justice to Mr. Eglington and Miss Mayrand . . .

Senator Godfrey: I know they have not had the authority to do it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is right; they have not had the authority. I think it is more a matter of protocol on their part. But I think it is better that we, as a committee, make our weight known far and wide among the government departments. There will be occasions when we are going to, in some way, contact those departments and ask for explanations in carrying out our duties. But I think they were right in not taking that initiative upon themselves.

Senator Godfrey: I agree with that. "Improper" is only confined to the fact they did not have the authority from the committee signed. I think in future we should establish a procedure whereby they actually do go and point this out, and try and get an explanation and come back; then the report is complete. They either have no explanation, or they have this, that or the other.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Does this strike you as a reasonable course, Mr. Eglington and Miss Mayrand?

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur le président, j'ai parlé au Greffier de la Chambre qui m'a donné à entendre que si le comité a besoin de quelque chose il peut l'obtenir; une motion à cet effet sera présentée cet après-midi afin que la Chambre puisse l'approuver, c'est-à-dire que nous ayons l'autorité d'engager les conseillers dont nous avons besoin.

M. Robinson: Ceci rejoint ce que M. Brewin a mentionné et le point que j'avais soulevé. Devons-nous suivre les méthodes britanniques ou celles que nous dictent nos propres règlements et les précédents qui ont été adoptés par le passé? Va-t-on nous conseiller sur la façon de procéder, afin que nous décidions si nous devons l'accepter ou non? C'est pourquoi je demandais quels experts-conseil nous avions ici au comité.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Le professeur Eglington voudra peut-être répondre à ces remarques.

Le sénateur Godfrey: Puis-je reprendre les remarques de M. Brewin? C'est un des points à côté duquel j'avais mis un grand»?» Surtout en ce qui concerne le fait de demander aux ministres de comparaître devant le comité. Je crois que l'une des méthodes les plus efficaces, pour le comité, reçoit de s'obtenir de présenter à la Chambre des communes et au Sénat des rapports qui ne seront jamais lus, et de convoquer plutôt un ministre pour l'interroger. Le ministre sera alors informé que son ministère a publié des règlements qui sont *ultra vires,* illégaux ou quelque chose du genre. Par conséquent, je suis d'accord avec ce qu'a dit M. Brewin.

Deuxièmement, il est ridicule de critiquer ici les textes règlementaires publiés par le ministère, sans que notre personnel ait d'abord contacté le ministère et obtenu des renseignements jetant un peu de lumière sur la question. Ce mot «impropre», d'où vient-il?

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur le sénateur, en toute justice pour M. Eglington et M^lle^ Mayrand . . .

Le sénateur Godfrey: Je sais, ils n'ont pas l'autorité voulue pour le faire.

Le coprésident (M. McCleave): C'est juste, ils n'ont pas cette autorité. C'est plutôt une question de protocole pour eux. Il serait préférable que nous-mêmes, en tant que comité, nous fassions connaître dans les ministères en les informant qu'à l'occasion, nous allons entrer en contact avec eux pour obtenir des explications nécessaires à notre rôle. Ils ont eu raison de ne pas prendre cette initiative.

Le sénateur Godfrey: Je suis d'accord. Le mot «impropre» qualifie le fait qu'ils n'avaient pas reçu du Comité une autorisation signée. Nous devrions, à l'avenir, adopter un mode de procédure leur permettant d'aller dans les ministères pour obtenir des explications afin qu'ils puissent nous faire un rapport complet sur les explications ou les réponses qu'ils auront obtenues.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, mademoiselle Mayrand, croyez-vous que ce soit la façon normale de procéder?

[*Text*]

Professor Eglington: If I could just make a few comments about what has been said. Regarding this report, I am not aware of the procedure but it may have to be formally accepted or rejected; but it was not meant to lay down any manner of proceeding. The paragraphs there from the English handbook were put in there simply for information, to explain how that particular committee functions; and it does function by calling representatives, usually the solicitor for the particular department before it or by asking for a written explanation, which is furnished. That is their particular manner of proceeding. We have no procedure at the moment and we could establish any procedure that we pleased.

The difficulty we have really laboured under so far was that this was entirely new . . . we had no guide lines. Until the present and from the time the work started, there was, of course, no committee in existence to take any of these decisions. So we stumbled along, I suppose, as best we could and tried not to upset any more people than was absolutely necessary.

Senator Godfrey: I might say this: it gives me the impression about the Minister, for instance, that there is always an adversary relationship there. We do not need necessarily to have an adversary relationship with ministers of the department. If we call them in, we can negotiate a change. That is why . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): My impression was, as Mr. Eglington has just said, that this was here merely for information; and because the British committee has been at this business for a long time, it might be useful to know what they did.

My understanding of what we were likely to do was that we would follow the ordinary procedure of our own committees here and call whom we saw fit. As a rule, however, the staff would, presumably, when they got an instrument which they considered defective, take it up privately, informally, with the department concerned. They might get a perfectly satisfactory explanation and not bother us with it at all. On the other hand, they might say, "no, this will not do". Then they report to the Committee and the Committee says: "We want the appropriate official to appear". I thought that was the kind of thing that you and I had in mind when we were discussing the thing. Of course, we had no power to do anything. This is merely my impression.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps what we could do to bring this to a head is draft a letter and present it next day, if you wish, and then send it out to each of the ministries, heads of the different Crown corporations and so on that we would be apt to be dealing with so that there is some introduction, at least, to the fact that the Committee exists, what it intends to do, the co-operation it is asking from departments and the approach that it will be making to departments.

I presume tha our advisers know where the drafting is occurring in these departments so that when they call these people up, the latter do not become Nervous Nellies and say: "What is this? We are dealing with that ferocious thing called Parliament and we do not know how to proceed with it" but will have some approval from the minister that they are to co-operate.

[*Interpretation*]

Le professeur Eglington: Permettez-moi de faire quelques remarques. Au sujet du rapport, je ne connais pas la façon de procéder; il ne peut que'elle doive être acceptée ou rejetée officiellement; mais il ne s'agissait pas d'adopter une méthode particulière. Les paragraphes tirés de manuels anglais et sont là à titre d'information, pour expliquer comment ce comité particulier fonctionne: il le fait en convoquant les représentants, habituellement l'avocat, du ministère, ou en demandant une explication écrite qui lui est fournie. Voilà leur façon de procéder. Nous n'avons pas de procédure établie pour l'instant et nous pouvons adopter celle qui nous plaira.

Les difficultés que nous avons rencontrées jusqu'à présent tiennent au fait qu'il s'agit d'un secteur tout à fait nouveau: nous n'avions donc pas de principe directeur. Jusqu'à maintenant, et depuis que le travail a commencé, il n'y avait pas de comité comme tel pouvant prendre des décisions. Nous avons donc progressé du mieux que nous le pouvions, sans déranger plus de personnes qu'il ne fallait.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais ajouter ceci; au sujet du ministre: j'ai l'impression que les rapports sont d'emblée envisagés comme devant être négatifs. Il ne faudrait pas que ce soit le cas dans nos relations avec les ministres. Si nous les convoquons, nous pourrons négocier un changement. C'est pourquoi . . .

Le Coprésident (Sénateur Forsey): J'ai l'impression, comme l'a dit M. Eglington, que ces données n'étaient là qu'à titre d'information; étant donné que le comité britannique fait ce genre de travail depuis un certain temps, il peut être utile de connaître sa façon de procéder.

Si j'ai bien compris, nous pourrons suivre la procédure ordinaire de nos propres comités et convoquer qui nous voulons. Toutefois, le personnel pourra probablement, lorsqu'il considérera qu'un texte règlementaire est imparfait en parler à tire, officieux, avec les représentants du ministère intéressé. Ils recevront peut-être une explication tout à fait satisfaisante, et n'auront pas à nous en parler. A l'inverse, nos agents ne diront peut-être «Non, ça ne va pas ainsi», et ils feront donc rapport au comité, lequel répondra—«Nous voulons que le haut fonctionnaire compétent comparaisse». C'est cela que nous avions vous et moi dans l'idée lorsque nous en avions discuté. Il est évident que nous n'avions pas l'autorité requise pour le faire. C'était simplement mon impression.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pourrions peut-être, pour progresser un peu, rédiger une lettre que nous présenterons lors de la prochaine réunion, pour ensuite l'envoyer à chaque ministère et aux chefs des différentes sociétés de la Couronne, les informant que nous aurons peut-être à entrer en rapport avec eux. Ce serait une façon de présenter notre comité et d'exposer ce que nous avons l'intention de faire, la collaboration que nous demandons des ministères et notre façon de procéder.

Je suppose que nos conseillers savent où se fait la rédaction des textes dans les ministères; par conséquent lorsqu'ils auront à contacter les personnes compétentes, ils n'obtiendront pas quelques personnes nerveuses qui pourraient s'écrier: «Qu'est-ce que c'est cela? Nous avons affaire à ce personnage féroce qui s'appelle le Parlement et nous ne savons pas comment procéder». Le ministre devra d'abord approuver les échanges que nous aurons avec le personnel.

[*Texte*]

Is it agreed that we do a letter to the various ministries, or can somebody suggest a different approach?

Professor Eglington: There is a problem which does not face the British committee in that all the registration and the prior scrutiny under the act for contravention of the Bill of Rights and so on is done by the Privy Council office. I am not sure, but the Privy Council office may feel that the approaches to the regulation-making body should proceed through them. I do not know that that is a terribly satisfactory procedure, but perhaps that is a difficulty, and certainly if we are to make approaches to anybody we will need some sort of definite authority to do so, because in the past we have had difficulty in even managing to extract office consolidations and regulations from some departments.

• 1005

The Joint Chairman (Mr. McCleave): As a starter, Senator Forsey and I will deal directly with the Privy Council office and get the show on the road in that way, but we will make the presence of the Committee known to all the government departments. I think we have to do it that way.

Senator Godfrey: Mr. Chairman, may I make the suggestion that we do not come to any decision at the moment. I am just raising these points. You mentioned the steering committee. Has that been appointed?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No.

Senator Godfrey: We raise these points now because, for instance, you talked about the interpretation of the section. I am not sure what we do with Section 26. What do we do after we decide something? I think we might just have general discussions and then have the steering committee come in with definite recommendations which we could then consider.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Brewin.

Mr. Brewin: We have not yet approved of the draft criteria, the assessment of regulations, but I think at some stage or other after we have approved them, if we do, that the various departments and other offices, like the Privy Council, that are concerned should be notified of these criteria, because some of them so obviously require somebody more than a departmental solicitor to deal with such things as whether they infringe the rule of law, the rules of natural justice and whether they should be the subject of parliamentary enactment rather than administrative detail, which is properly the subject of delegated legislation. These very large questions, that go far beyond some of the criteria, deal with legalistic matters in which the solicitor would be the obvious person to appear and explain, but some of them deal with very broad matters, if we are going to adopt them. I think that is all the more reason why we should be careful—at this stage, at any rate—not to limit our ability to approach ministers directly, rather than through the Privy Council or any other way. I do not know whether the British have such broad criteria as this, but I would not want to have to depend upon a departmental solicitor to explain the immigration regulations to me, for example.

[*Interprétation*]

Êtes-vous d'accord pour que nous adressions une lettre aux divers ministères, ou pensez-vous que nous pourrions agir autrement?

Le professeur Eglington: C'est un problème que n'a pas le comité britannique, car le bureau du Conseil privé s'occupe de l'enregistrement et d'un premier examen dans le cadre de la loi, pour toute infraction au Bill of Rights ou autres. Le Conseil privé pensera peut-être qu'il faut passer par son intermédiaire pour contacter ceux qui font les règlements. Je ne crois pas que ce soit une façon de procéder bien satisfaisante, mais c'est peut-être là la difficulté et si nous devons entrer en rapport avec des gens, nous devrons d'abord avoir l'autorité pour le faire, car par le passé nous avons eu des problèmes à obtenir les codes et les règlements de certains ministères.

Le coprésident (M. McCleave): Au départ, monsieur le sénateur Forsey et moi-même traiterons directement avec le Conseil privé, ce qui nous permettra de démarrer, mais nous ferons connaître l'existence du comité à tous les ministères. Je pense qu'il faut agir de cette façon.

Le sénateur Godfrey: Monsieur le président, puis-je faire une suggestion, celle de ne pas prendre de décision maintenant. Je ne fais que soulever ces points. Vous avez parlé du comité de direction: a-t-il été constitué?

Le coprésident (M. McCleave): Non.

Le sénateur Godfrey: Nous soulevons cette question maintenant car vous avez parlé de l'interprétation de l'article. Je ne sais pas ce que nous devons faire de l'article 26. Qu'allons-nous faire après avoir décidé? Nous pourrions peut-être tenir une discussion générale et demander au comité de direction de nous fournir des recommandations bien précises que nous étudierons.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Brewin.

M. Brewin: Nous n'avons pas encore approuvé le projet de critères, l'évaluation des règlements, mais je crois qu'à un moment donné, lorsque nous les aurons approuvés, si nous le faisons, il faudra que les divers ministères et les autres bureaux, comme le Conseil privé, soient avisés de ces critères, car certains exigent que quelqu'un d'autre que l'avocat d'un ministère s'en occupe. C'est le cas, par exemple, du fondement du droit, de la justice naturelle, pour savoir s'ils doivent être soumis à un décret parlementaire plutôt qu'administratif, ce qui est, en fait, le sujet de la législation déléguée. Nous aborderons des sujets très vastes, qui dépassent certains critères, ainsi que des questions juridiques où l'avocat sera la personne toute désignée pour comparaître et fournir des explications; mais certaines autres questions sont très étendues. Puisqu'on parle de les adopter, raison de plus pour que nous soyons très prudents à ce stade-ci, pour ne pas nous limiter dans nos contacts directs avec les ministres et ne pas être contraints de passer par l'intermédiaire du Conseil privé ou autre. Je ne sais pas si les Britanniques ont des critères aussi généraux que celui-là, mais je ne voudrais pas devoir compter sur un avocat de ministère pour l'explication des règlements sur l'immigration, par exemple.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): He might very well plead, if he came before us, that he was not allowed to breach the confidentiality of his instructions, so we had better get the person who instructs them. You are right, Mr. Brewin. Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, on a matter of information. Because I am new to the Committee I am interested in knowing exactly what the structure is so far as the preparation and promulgation of regulations are concerned. My understanding is that by and large the regulations are prepared, at least, under the Department of Justice and under the Privy Council section, and when we are talking about regulations for various statutes, in effect these are not drawn by departmental solicitors but rather by the Department of Justice through the regulations section of the department. I want to get that information to see if in fact that is the case or, from the point of view of assessing the various regulations, whether it is necessary for us to go to the departmental solicitors' level or rather, in fact, deal with the ministerial level more—at least at a high level, the deputy minister level, or something of that sort—because really as far as the draftsmanship is concerned it seems to me it is probably in the hands of the Department of Justice, and if we are going to deal with that aspect of things, if we are going to look at matters of natural justice and policy, and so on, with respect a particular statute, then we may have to go to the ministerial level. What is the actual procedure as far as regulations are concerned? Does each department draw its own regulations with respect to statutes affecting it, or what is the procedure?

Professor Eglington: The initial draft of regulations is prepared departmentally and it is sent to the Justice Department, where it is examined and comments are made and so on. Then it is referred back to the department and, if there is something that the Justice Department does not like, or if there is drafting it does not like, there appears—and this is, of course, only what I have been told in conversation—there appears to be a process of negotiation as to the final form.

• 1010

The Joint Chairman (Senator Forsey): Between the Department of Justice and the department concerned.

Professor Eglington: Yes. Of course, when statutes are drafted, instructions about what is to go in are sent to the Justice Department and the Justice Department does the drafting. But with the regulations, the initial draft—which, in a sense I suppose, sets the tone of whatever is to be found in the regulation—is made departmentally.

Mr. Hnatyshyn: All right.

A second question. I do not want to take too much of the Committee's time, but I was wondering about the practical situation we find ourselves in now. We are doing statutory instruments, regulations, and so on; we are looking at these as regulations that are already passed. As a committee, are we going to look at the whole question of whether or not we should, in effect, follow the British system of instituting a review prior to promulgation? Or what is our position with respect to that problem?

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Il pourrait très bien alléguer qu'il ne peut pas en parler à cause de la nature confidentielle de vos instructions. Nous devons donc tenter de mettre la main sur la personne responsable. Vous avez raison monsieur Brewin. Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Monsieur le président, étant donné que je suis nouveau au Comité, j'aimerais savoir quelles sont exactement les structures en place pour la préparation et la promulgation des règlements. A ma connaissance, les règlements sont rédigés par le ministère de la Justice et le Conseil privé et lorsque nous parlons des divers règlements en vigueur, ceux-ci ne sont pas rédigés par les avocats des ministères mais surtout par le ministère de la Justice, conformément aux règlements du ministère intéressé. J'aimerais obtenir ces renseignements pour voir si j'ai raison ou si, pour évaluer les règlements, il nous est nécessaire de nous adresser à l'avocat du ministère, ou peut-être au sous-ministre. Quant à moi, je crois que la rédaction est au ministère de la Justice. Si nous devons traiter de cet aspect, si nous devons étudier les questions de justice naturelle, les questions de politique et autres, dans un statut particulier, il faudrait peut-être aller jusqu'au ministre. Comment procédons-nous actuellement? Chaque ministère établit-il lui-même les règlements d'application des lois qui le touchent?

M. Eglington: Le premier projet de règlements est préparé au ministère même et envoyé ensuite au ministère de la Justice, où il est examiné et donne lieu à des commentaires. Ensuite il est renvoyé au ministère et, s'il y a quelque chose que le ministère de la Justice n'aime pas ou si la rédaction ne leur plaît pas on négocie la forme finale d'après ce qu'on m'a dit.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Il y a des communications entre le ministère de la Justice et le département concerné.

M. Eglington: Oui. Naturellement, par la rédaction de ces statuts, c'est le ministère de la Justice qui s'en occupe. Pour les règlements, la première rédaction se fait au Ministère, qui, dans un certain sens, en établit les points principaux.

M. Hnatyshyn: D'accord.

Une deuxième question, s'il vous plaît. Je ne veux pas prendre trop le temps du Comité, mais je me demande ce qu'est la situation actuelle. Nous étudions les textes réglementaires, les règlements, etc.; nous étudions actuellement des règlements déjà adoptés. Notre comité va-t-il suivre ou non le système britannique de révision de textes avant leur promulgation? Quelle sera notre position?

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That decision has to be made, Mr. Hnatyshyn.

Mr. Béchard.

M. Béchard: Monsieur le président, je voudrais revenir sur ce que le sénateur Godfrey a d'abord dit tout à l'heure au sujet du réalisme que ce comité doit adopter. C'est un nouveau comité et, bien entendu, vu son objectif, il est assez difficile, semble-t-il de le mettre en marche.

Parlant de réalisme, je crois qu'il n'est pas réaliste de penser que nous allons scruter un à un tous les règlements dont nous avons entendu citer le nombre tout à l'heure; l'objet de la loi, je pense, c'est de voir à ce que ces règlements aient été adoptés légalement et que dans ces règlements, il n'y ait pas trop de choses qui nuisent à la liberté individuelle, etc.

Maintenant, est-ce qu'il y aura un comité directeur, puisqu'il ne semble pas que nous puissions demander à nos conseillers de passer au peigne fin les règlements et de nous dire ceux pour lesquels on n'a pas suivi les procédures établies par la loi.

Est-ce que le comité directeur par exemple ne pourrait pas être chargé d'examiner ces règlements-là? Et si quelqu'un pense que les règlements ou quelque aspect de ces règlements-là ne se conforment pas aux critères établis par la loi, eh bien, nous pourrions étudier ces règlements-là, sans que chaque membre du Comité doive examiner les règlements un à un pour les comparer à la loi pour éliminer ceux qui sont conformes. Si, par exemple, on a oublié de faire référence à tel article de la Loi sur les pêcheries, c'est une petite erreur technique qui, me semble-t-il peut être corrigée tout simplement en avisant le ministère concerné. Il est inutile de passer des séances à discuter s'il fallait référer, dans le règlement, au sous-alinéa (2)a)(ii) de l'article 18. Il me semble que ce serait ridicule. Ce serait évidemment un travail assez considérable, mais le comité directeur pourrait, dans des cas semblables, donner son opinion. Si M. Brewin par exemple constate que dans tel règlement il y a quelque chose qui nuit à une partie de la société, qu'il le souligne et que le comité directeur fasse rapport. Le Comité étudiera la question et chacun donnera son opinion là-dessus.

Le sénateur Forsey: Vous proposez l'examen préalable par le comité directeur, quoi.

M. Béchard: Oui.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I hope you were preaching for a call to the steering committee, Mr. Béchard.

Mr. Béchard: No, sir.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But I have to follow channels. I gather that Mr. Robinson and Mr. Béchard are the permanent representatives of their party in the group. Perhaps we could try to aim for a steering committee meeting next Wednesday afternoon. Would that be possible for you and your . . . ?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, that is perfectly possible.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): C'est une décision qu'il nous reste à prendre, monsieur Hnatyshyn.

Monsieur Béchard.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, I would like to come back to the question Senator Godfrey asked a while ago concerning the realistic attitude which this Committee must adopt. It is a new committee, obviously, and given its aims it seems rather difficult to get it underway.

On the subject of realism, I do not think it is realistic to think that we will scrutinize all these regulations, a number of which was given a while ago, one by one; the objective of this law, I believe, is to ensure that these were legally passed and that there are not too many things in these regulations which inhibit individual liberties, etc.

Will the steering committee be formed, because I do not think we can ask the members here to go through these regulations with a fine toothcomb in order to tell us which ones do not follow the procedures as established by law.

Could a steering committee, for example, not be charged with examining these regulations? And if someone feels that these regulations or some aspect of these regulations do not conform to established criteria, according to the law, then we could study these particular regulations without obliging each member of the committee to study the regulations one by one in order to compare them with the act so as to eliminate those not conforming to it. If for example, an error was made whereby a reference is not made to a certain article in the Fisheries Act, this would be but a small technical error which, seemingly, could be corrected simply by notifying the minister concerned. It would be quite useless to use these meetings to discuss whether or not we should have referred, in the regulation, to subparagraph 2(a)(ii) of Article 18. To do so would be quite ridiculous. Quite obviously, this would be quite a considerable task, but the steering committee could in similar cases present its opinions. If Mr. Brewin, for example, states that in such and such a regulation a provision exists which hinders one part of society he has but to underscore it and the steering committee would report this. The committee would then study the problem and each one would give his advice on it.

Senator Forsey: You are then suggesting a prescreening on the part of the steering committee, are you not?

Mr. Béchard: Yes.

Le coprésident (M. McCleave): J'espère que vous voulez en appeler au comité directeur, monsieur Béchard.

M. Béchard: Non, monsieur.

Le coprésident (M. McCleave): Cependant il faut suivre la procédure établie. Si je comprends bien, M. Robinson et M. Béchard sont les représentants permanents de leurs partis respectifs dans ce groupe. Nous pourrions peut-être essayer de convoquer une réunion du comité directeur pour mercredi après-midi prochain. Serait-il possible pour vous et vos . . .

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui, cela irait très bien.

[*Text*]

• (1015)

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, we will aim for it next Wednesday afternoon after the Question Period in the House of Commons.

Senator Godfrey: May I make another suggestion?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Godfrey.

Senator Godfrey: There may be certain areas which individual members of the Committee are interested in. If we got a list of the regulations and you see something that you are particularly interested in, such as the Grain Act, then you would actually say, "I want to look at that". That is only a suggestion. I think we will have to divide it among ourselves.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I quite agree. I do not see how any one person or even five people could do all the sifting.

Does this exhaust the points that Mr. Eglington has brought to the Committee's attention up to now in his presentation? If so, then perhaps we will continue.

Professor Eglington: If I may refer to paragraph 8, here again this is something which we did not feel empowered to do. I think it is a nice, simple solution to everybody's problems for Committee Clerks to contact the *Gazette* people and point out the clerical errors that are involved, because some of them are quite trivial and do not affect the meaning at all. I suspect that in some senses we are the only people looking at these things in a close fashion except the person who happens to be operating under a particular regulation. Some errors will probably go undetected until somebody attempts to use the regulation and finds the mistake. I imagine that is something else for the steering committee.

On Part II there is an attempt to draw a few observations about the form in which instruments are made. The first thing I would like to refer to, as it is another extract of British procedures, is the explanatory note which appears on page 9. It is paragraph 4 at the bottom of page 8 and on to page 9. I put a fairly large section in there simply to illustrate what I was talking about. Some of these regulations are, in a sense, a nightmare. They come up and it reads "Section III is revoked and it is replaced by" and then in the schedule there is a little text or this line deleted or .0175 milligrams deleted and replaced by .0147 milligrams, and so on.

It is impossible, really, for the uninitiated to know what it is about; some of them are exceedingly difficult to cope with. If the Committee were to explore this matter, it might be a great help to everybody if departments provided an explanatory note of some sort or a memorandum as to the full purport or effect of the regulations. This is done in some jurisdictions with bills; this little note comes along with a bill and is printed on the blank page to tell you what the bill is about. It has no legal effect of any sort but it does make it much easier for everybody to realize what is being done. I have put that there because of a particular problem we faced during the past five months and at times it was acute, particularly under things like food and drug regulations. Really, one flies in the dark trying to make any sense of the myriad of regulations that come out under that particular statute.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): D'accord, essayons pour mercredi prochain dans l'après-midi après la période des questions à la Chambre.

Sénateur Godfrey: Puis-je proposer quelque chose d'autre?

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Godfrey.

Sénateur Godfrey: Il y aurait peut-être certains domaines qui intéressent les différents membres du Comité. Si on pouvait obtenir une liste des règlements, quand on y trouve quelque chose d'intérêt particulier, tel que la Loi sur les provendes, on pourrait l'étudier. Ceci n'est qu'une suggestion. Je crois qu'il faudrait partager la tâche entre nous.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, je suis complètement d'accord. Je ne vois pas comment une personne et même cinq pourraient faire une telle sélection.

D'autres questions sur le rapport de M. Eglington? Peut-être pourrait-on continuer.

M. Eglington: Si on me permet de me reporter encore une fois au paragraphe 8, il s'agit d'autre chose que nous croyons ne pas avoir assez d'autorité pour faire. Une belle et simple solution serait de demander aux greffiers des Comités de se mettre en contact avec les gens de la *Gazette* pour leur indiquer les erreurs de frappe, car la plupart d'elles sont très simples et ne changent d'aucune façon le sens. Dans certains cas nous sommes les seuls à vérifier de près ces règlements sauf pour les personnes qui sont visées par eux. Certaines erreurs vont passer inaperçues jusqu'au jour où quelqu'un essaie d'utiliser les règlements et trouve l'erreur. Je suppose que c'est une autre question que le Comité directeur pourrait étudier.

Dans la Partie II on a essayé de faire quelques remarques sur le format des textes réglementaires. La première chose que j'aimerais souligner, car ceci est un autre extrait des procédures britanniques, est la note explicative qui se trouve à la page 9. Le quatrième alinéa au bas de la page 8 qui continue à la page 9. J'ai inclus un extrait assez étendu ici purement pour démontrer de quoi je parlais. Certains de ces règlements sont, dans un certain sens, un cauchemar. Ils se présentent et se lisent «Partie III est annulée et remplacée par» et dans l'annexe on y trouve un petit texte ou une ligne retranchée ou .0175 milligrammes retranchés et remplacés par .0147 milligrammes, etc.

Il semble vraiment impossible de comprendre ce qui se passe sauf pour les experts; certains d'entre eux sont extrêmement difficiles. Si le Comité était prêt à étudier ce problème, il serait avantageux que le ministère fournisse une note explicative ou un mémoire sur l'objectif ou les implications du règlement. Dans certains cas cela est fait pour les projets de loi; le projet de loi inclut une petite note imprimée au verso de la page frontispice afin de vous permettre de savoir de quoi parle le bill. Cette note n'a aucune implication légale, mais elle rend plus facile la compréhension. J'ai inclue cette suggestion à cause d'un problème particulier auquel nous avons fait face durant les cinq derniers mois et qui est devenu très aigu, particulièrement en ce qui concerne les règlements visant les aliments et drogues. On se trouve dans une véritable obscurité si on essaie de comprendre la gamme des règlements reliés à cette loi particulière.

[*Texte*]

The first comment is about the actual form in which the things are printed in the *Canada Gazette*, the problem of statute citation to begin with. That, I suppose, is something about which you could say, "You are supposed to know this so go away and find it", but we are not. I did not put this in for our own convenience.

• 1020

I have assumed always that part of the exercise was to ensure that regulations were in a form intelligible to the subject and unless the subject is referred directly, explicitly and exactly in the particular statute that is involved, he might very well go and look at the wrong thing, if anyone was minded to do so. I did not think it was asking too much of either the departments or the Privy Council Office to put an exact statutory reference in the recital to the regulation. The information, of course, exists and is readily to hand, so there is no real reason why it should not be there.

Similarly, with citing the relevant amendments to the regulations, if one is to assess a regulation intelligently, one has to have the present text of it—which involves a scissors and paste job. Of course, the last consolidation of the regulations was in 1955, and that is not made any easier by the *Canada Gazette's* referring only to the latest amendment, whether or not it is relevant. There may have been 50 or 60 amendments to some regulations since the principal regulation was made in 1955, or 1962, or 1967 or whatever. This is particularly true with things like fisheries regulations, and it is a very very long process to find and sift out the relevant amendments, and then do the scissors and paste job and put together the text against which one has to assess an amendment.

The information exists because, in the Department of Justice, there is a consolidation of every regulation, and they do know what amendments are relevant to the text they are now proceeding to amend. That particular information ought, I think, also to be made readily available, and reference to it should be included in the published regulation.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, may I say how excellent I think this suggestion is. I am familiar with the subject—somewhat familiar I had better say—the subject of immigration, which is largely done by regulation. The actual rules whereby we admit and exclude people are done by regulation. They are amended from time to time, and not only the subject, or the alien or whoever it is who is concerned would find great difficulty, but even those seeking to advise, find great difficulty in tracing now what the actual state of the law is. So you have to go before immigration appeal boards or immigration officials to present your case, sometimes in a complete mental darkness as to what it is all about. So that from the experience—I do not know whether you want comments at this stage—I think this is an admirable suggestion.

Senator Godfrey: As a general comment, I agree entirely with Mr. Brewin and with the comments that Mr. Eglington has made. Have you discussed this with anybody in the Privy Council Office or the Department of Justice? Because it seems so obvious.

Again we are getting back to my question of procedure, but I throw out as a suggestion to the steering committee that, before we come to any conclusion about them, we should discuss these things with the proper officials in the Department of Justice primarily, and the Privy Council

[*Interprétation*]

Le premier commentaire discute la forme actuelle des règlements qui sont publiés dans la *Gazette du Canada*, et en premier lieu le problème de citation de loi. J'imagine qu'à cet égard on pourrait dire, «vous êtes supposé le savoir, alors, allez-vous-en et trouvez-le», mais cela n'est pas vrai. Je n'ai pas inclue cela simplement pour notre propre facilité.

J'ai toujours cru qu'une partie de notre tâche était de s'assurer que les règlements étaient présentés sous une forme intelligible au lecteur, et à moins que le sujet soit mentionné directement, et exactement dans la loi à l'étude, le lecteur pourrait facilement se tromper. Je ne croyais pas que ce serait trop exiger que de demander au ministère ou au Conseil privé d'inclure la référence exacte du règlement. Cette information, évidemment, existe et est toujours disponible; il n'y a donc pas d'excuse pour son exclusion.

De même, en citant les amendements qui se rapportent à un règlement, si l'on veut évaluer un règlement de façon intelligente, il faut avoir le texte, et cela demande beaucoup de découpage. Naturellement, la dernière consolidation des règlements a eu lieu en 1955, ce qui rend la situation encore plus difficile car la *Gazette du Canada* renvoie uniquement au dernier amendement, qu'il soit pertinent ou non. Il y a eu peut-être 50 ou 60 amendements à certains règlements depuis le règlement de 1955 ou de 1962, ou de 1967. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne les règlements sur le pêcheries, et c'est une tâche très ardue que de retrouver et de sélectionner les amendements importants, pour ensuite les rassembler en un texte qui servira à évaluer l'amendement.

Cette information existe car, au ministère de la Justice, on rassemble tous les règlements, et on sait quels amendements sont importants par sapport à un texte actuellement à l'étude. Cette information particulière, devrait être accessible rapidement, et tout règlement devrait en porter la référence dès sa publication.

M. Brewin: Monsieur le président, puis-je dire que c'est une excellente idée. Je suis au courant, du moins je connais un peu le problème de l'immigration, par exemple, qui repose largement sur les règlements en vertu desquels on admet ou on exclut les gens. Ils sont modifiés de temps à autre si bien qu'il est actuellement difficile pour le particulier ou l'étranger ou qui que ce soit, notamment un conseiller, d'y retrouver la loi actuelle. Il faut alors faire appel aux commissions d'immigration ou aux fonctionnaires de l'immigration et présenter son cas, parfois dans une totale ignorance de ce qui se passe. Dans cette optique et si vous voulez mon avis, je crois que c'est une suggestion valable.

Le sénateur Godfrey: De façon générale, je suis tout à fait d'accord avec M. Brewin et M. Eglington. En avez-vous discuté avec le bureau du Conseil privé ou avec le ministère de la Justice? Cela me semble évident.

On en revient encore une fois, aux questions de procédure, mais permettez-moi de suggérer au comité directeur, qu'avant de tirer une conclusion on devrait en discuter d'abord avec les responsables du ministère de la Justice, et ensuite avec le bureau du Conseil privé. Après quoi, s'il le

[*Text*]

Office. Then, if need be, we should have them called in before this Committee before we make the decisions, and, if they have any objections see what their objections are and cross-examine them. And that comment applies to any subject matter before us.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I assume that at some stage, and probably fairly soon, this Committee would require a motion to adopt recommendations that may have been made by Mr. Eglington and, possibly, by other members of the Committee, so that we can incorporate the kind of things that he is mentioning now to us. Possibly this is what we require to have the proper authority.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If the steering committee would not mind meeting on Wednesday, we will try to draft some kind of motion that would cover these points, and we will bring it in for the next meeting. Since we are really setting out on a honeymoon, as far as our work is concerned, perhaps we should not hedge ourselves in too much. Perhaps we should give ourselves some leeway. You do not mind if we take up your excellent suggestion next week, Mr. Robinson?

Professor Eglington: At paragraph three: Many instruments or rather many enabling statutes require certain procedures to be gone through before a regulation is formally made and published. I think I am correct in saying that very, very rarely does a regulation when made recite the fact that the conditions precedent have been satisfied. This appears to be a rather bad fault since the statute requires the procedure to be gone through. The fact that it has been gone through should be recited and generally made known. One of the specimen instruments I sent to you on the Mont Joli airport zoning was simply to illustrate this particular point.

• 1025

Incidentally, this is another one of the regulations which does not recite the particular section of the statute involved. It just says "pursuant to the Aeronautics Act". Section 6 of the Aeronautics Act, subsection 7, requires publication of the regulation in at least two newspapers serving the area where the airport is situated. Compliance with that publication procedure does not appear on the face of the instrument.

Now, it is possible to argue that where things are published in Part I of the *Canada Gazette* everybody has notice of them, but certainly there is no way of telling whether that particular requirement has been satisfied. We do not know readily what are two of the newspapers in the area serving the airport. I suspect it is really asking far too much of the Committee, let alone the subject, to ascertain whether or not publication has been made. That was set up simply as an illustration of that particular point. There are numerous statutes which have some such condition precedent procedure in them.

Several facets on paragraph 5 have already been discussed this morning having to do with the statement of the precise legislative authority that is relied upon for making the order or the regulation.

On paragraph 6, the making of regulations pursuant to appropriation acts, I suppose there is absolutely no logical reason why this should not be done, but the way in which it is done is sometimes exceedingly obscure. The particular vote in a large appropriation act, even if one can track it down, very often has a very obscure form of words which

[*Interpretation*]

faut, on pourra les appeler devant ce Comité avant de prendre une décision, et examiner les objections. Cette remarque s'applique à toute question dont nous sommes saisis.

M. Robinson: Monsieur le président, je suppose qu'éventuellement, et probablement bientôt, ce Comité aura besoin d'une motion demandant l'adoption des recommandations faites par M. Eglington et, peut-être, par les membres du Comité, ce qui nous permettra d'inclure ce dont nous parlons maintenant. C'est probablement la seule chose dont nous ayons besoin afin d'avoir les pouvoirs nécessaires.

Le coprésident (M. McCleave): Si le comité directeur veut bien se réunir mercredi, on essaiera de rédiger une motion qui inclurait ces points, et reporter cette motion à la prochaine réunion. Comme notre travail est bien parti, nous ne devons, peut-être pas trop nous restreindre. On devrait peut-être nous permettre une marge. Pourrons-nous remettre votre idée excellente jusqu'à la semaine prochaine, monsieur Robinson?

M. Eglington: Passons maintenant au paragraphe 3. Plusieurs amendements demandent une procédure particulière afin que le règlement soit adopté officiellement et publié. On peut affirmer qu'il est très rare qu'un règlement, une fois adopté, répète que les conditions précédentes ont été satisfaites. C'est une lacune grave, car le statut exige une certaine procédure. Le fait qu'on ait suivi ces procédures peut être déclaré de façon générale. Un des textes que je vous ai envoyés, sur le zonage de l'aéroport de Mont-Joli, avait simplement pour but de vous donner un exemple précis.

C'est d'aileurs un autre de ces règlements qui ne précise pas la partie particulière de la loi sur laquelle il porte. On dit simplement: «En vertu de la loi sur l'aéronautique», partie 6, article 7, le règlement doit être publié dans au moins deux journaux de la région où se trouve l'aéroport. Qu'on ait suivi ou non cette ordre de publication n'est aucunement indiqué dans le règlement.

Il est toujours possible de dire que si quelque chose est publié dans la première partie de la *Gazette* tout le monde s'en rendra compte, mais il est évident qu'il n'y a aucune façon de savoir si une disposition particulière a été satisfaite. On ne sait pas tout de suite quels seront les deux journaux de la région de l'aéroport. C'est trop que de demander au Comité, de veiller à ce que la publication a été faite. C'est un simple exemple. Il y a plusieurs règlements qui demandent des procédures semblables.

J'ai déjà discuté plusieurs aspects du paragraphe 5 ce matin concernant l'autorité législative précise sur laquelle repose un décret ou un règlement.

Dans le paragraphe 6, concernant les règlements faisant suite à la loi des subsides, je ne vois aucune raison logique qui empêcherait de le faire, mais la façon dont cela se fait maintenant est parfois très obscure. Les crédits particuliers, dans une loi de subsides importante, sont souvent présentés sous une forme très obscure et avec un libellé qui

[*Texte*]

does not really seem to cover the situation. Then one finds that the more precise words are found in an older appropriation act which the current one seems, in a sense, to be an heir just carrying on a particular program. The earlier appropriation act will not be cited.

I segregated all regulations made under appropriation acts in case the Committee thought this procedure required looking into in any way. Certainly, if it is going to be done, the precise vote and number ought to be recited—it is often done but also it is sometimes not done—so that one can identify exactly the particular appropriation pursuant to which the regulations are being made.

Then there is the general problem referred to in paragraph 7 about publication. Annexed you will find a list of the regulations that appear to be subject to the Committee's scrutiny which also appear not to have been published. Now the list, in a sense, is not very extensive, but it would be far more extensive if all the instruments that were not published at the end of 1971 were added to the list. At the end of 1971 a whole flock of instruments were made. They were published in the Gazette early in January 1972, but they were made before January 1, 1972, and therefore do not come under the Committee's scrutiny. But they are unpublished.

• 1030

The Joint Chairman (Senator Forsey): You mean they were passed before the end of 1971, but not published.

Professor Eglington: But not published.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You said they were published.

Professor Eglington: I am sorry. And the fact that they were not published is obvious in the 1972 Gazettes because the numbers are just blanks; 14 to 15 or so many numbers are passed over and then the next published regulation will be 36 whereas the previous one was number 14, something of that kind. But even excluding those there is a fair pile of them there.

There are two difficulties raised by this. The first one, of course, is how one scrutinizes them if they are not published. If they are not published because the Act and the regulations permit them not to be published, how can we be certain, when we do not even know until the consolidated index is published what the name of the regulations is, that the regulation was properly not published?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Could I ask, Mr. . . . All right, Senator Godfrey.

Senator Godfrey: I am not quite clear in my own mind why they are not published. Is it because they are unimportant or because there are so many of them it would clog it up? What is the basic . . .

Professor Eglington: The Act does allow describing some regulations as not to be published, not even to be available for inspection. A little billet-doux was passed around this morning that attemps to summarize the regulations and instruments into particular classes; some do not have to be registered, some do not have to be published and so on. That is very complicated reading; I am trying, at the moment, to give a rather glib explanation.

[*Interprétation*]

ne semble pas toujours refléter la situation. Les termes de l'ancienne loi des subsides sont plus précis que dans la loi actuelle, laquelle semble perpétuer un certain programme. On ne cite jamais l'ancienne loi des subsides.

J'ai séparé tous les règlements faits selon la Loi des subsides au cas où le Comité voulait étudier cette procédure. Évidemment, pour ce faire, le crédit précis et le numéro doivent être donnés afin qu'on puisse identifier précisément l'affectation particulière par laquelle les règlements se font.

Ensuite il y a le problème général de la publication que je signale au paragraphe 7. Vous trouverez en annexe une liste des règlements qui normalement doivent être vérifiés par le Comité et qui semblent aussi ne pas avoir été publiés. Dans un certain sens, cette liste n'est pas très longue; elle le serait beaucoup plus si l'on y ajoutait tous les règlements qui n'ont pas été publiés à la fin de 1971. A la fin de 1971 de nombreux textes sont sortis. Ils ont paru dans la *Gazette* au début de janvier 1972, mais ils ont été adoptés avant le 1er janvier 1972 de sorte qu'ils n'ont pas à être examinés par le Comité. Mais ils n'ont pas été publiés.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Vous voulez dire qu'ils ont été adoptés avant la fin de 1971, mais pas publiés?

Le professeur Eglington: On ne les a pas publiés.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Vous avez dit qu'ils étaient publiés.

Le professeur Eglington: Je m'excuse. Cela apparaît de façon très évidente dans les numéros de la *Gazette* de 1972 où on passe du règlement nº 14 ou 15 par exemple au règlement nº 36. Néanmoins il en a été publié une bonne quantité.

Cela soulève deux difficultés. Premièrement, comment vérifier un règlement qui n'est pas publié. S'il n'est pas publié parce que la loi et les règlements permettent qu'il ne le soit pas, comment pouvons-nous procéder, puisqu'on ne connaît même pas le nom du règlement jusqu'à ce que l'index paraisse?

Le coprésident (M. McCleave): Permettez-moi de vous poser une question. . . Je vous en prie.

Le sénateur Godfrey: La raison pour laquelle ils ne sont pas publiés n'est pas claire. Est-ce parce qu'ils ne sont pas importants ou parce qu'il y en a tellement que cela poserait des blocages? Quelle est la cause fondamentale . . .

Le professeur Eglington: La loi permet que certains règlements ne soient pas disponibles pour vérification. J'ai fait circuler un billet ce matin qui a pour but de classer les règlements en différentes catégories; ceux qui doivent être publiés et les autres, cela représente une lecture très compliquée; et j'essaie actuellement de vous donner une explication assez aisée.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): My question, Mr. Eglington, is this. Our only term of reference is Section 26 of the Act. I do not know how we can smuggle anything into our proceedings if it has not been issued, made or established after... If it is issued, made or established before the coming into force of this Act, we have no right to consider it as a Committee.

Professor Eglington: But what I am concerned with are those made after January 1, 1972, that are not published...

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, I am sorry.

Professor Eglington: ... or are hidden away, in the sense that we cannot get at them. But I merely refer to the fact that the list of unpublished ones, while it does not look terribly large, would in fact have been far greater if there had not been such a rush of regulation-making at the end of 1971.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In effect, if our terms of reference had gone back one month we would have a more formidable list.

Professor Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, we will smoke it out anyway.

Professor Eglington: So that we have no way, even when the consolidated index is published which gives you the clue as to what the regulations are about. That is where that information came from as to the regulations that are unpublished; we do know in fact the title of all those regulations. But one does not know that for some months afterwards, and even so we have no way of telling definitely whether that particular regulation falls within an exempt category, exempt from publication. So that some procedure ought to be established by which we can call upon somebody to certify that the particular regulation ought not to have been published.

There is a further complication in that Section 26 entitles the Committee to scrutinize every statutory instrument other than ones excluded by Paragraph (d) of Section 27. That particular exclusion, basically, allows a lot of prescription by regulation. The net result of it is that some statutory instruments that we are entitled to scrutinize are not in fact published, or if they are published they are not published in Part II of the *Canada Gazette*. That is why I said at the outset that the particular numbers—when I was giving you some numbers I referred to those as ones we had scrutinized, because we have made no attempt yet to go through the minute details of Part I of the *Canada Gazette*, where there is everything from applications under the Bankruptcy Act and so on, trying to winkle out statutory instruments that happen to be published in Part I of the *Canada Gazette* and not in Part II.

• 1035

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Who makes the decision as to whether or not these regulations are to be published?

Professor Eglington: I would assume, without knowing, that it is the Privy Council office.

Of course, while every regulation must be registered in the Privy Council office, not every statutory instrument must be registered. Basically, I think I am correct in saying that a statutory instrument that is not registered need not be published. But our act simply says "statutory instruments made"; it does not refer to those that happen to be registered by the Clerk of the Privy Council.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Ma question, monsieur Eglington, est la suivante. Notre seul mandat est précisé par l'article 26 de cette loi. Je ne sais pas comment on pourrait se servir de quoi que ce soit dans nos réunions si cela n'a pas été publié ou établi après... s'il est publié et établi avant l'entrée en vigueur de cette loi, nous n'avons aucun droit de le considérer.

Le professeur Eglington: Je parle ici des règlements promulgés après le 1er janvier 1972 et qui ne sont pas publiés...

Le coprésident (M. McCleave): Pardon, je m'excuse.

Le professeur Eglington: ... ou qui sont cachés en quelque part, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas disponibles. Je fais simplement allusion à cette liste de textes non publiés, qui même si elle ne semble pas tellement longue, le serait beaucoup plus s'il n'y avait pas eu cette avalance de règlements à la fin de 1971.

Le coprésident (Sénateur Forsey): En effet, si notre mandat avait été mis en vigueur un mois plus tôt nous aurions maintenant des listes formidables.

Le professeur Eglington: C'est très juste.

Le coprésident (M. McCleave): Eh bien, on trouvera ce qu'il nous faut quand même.

Le professeur Eglington: Alors il n'y a aucune façon, même après la publication de l'index d'avoir ne serait-ce qu'une idée sur le contenu de ces règlements. C'était la source de renseignements en ce qui concerne les règlements non publiés; en fait, nous avons les titres de tous ces rèlements. Cependant, même cela prend quelques mois, et pourtant il n'y a aucune façon de savoir si un règlement particulier fait partie de ceux, qu'on ne doit pas publier. Il faudrait établir une procédure par laquelle on pourrait convoquer quelqu'un afin de certifier qu'un règlement particulier n'aurait pas dû être publié.

Une autre complication est que l'article 26 permet au Comité de vérifier tous les textes réglementaires sauf ceux exclus par l'alinéa (d) de l'article 27. Cette exclusion particulière, en effet permet faire beaucoup par l'intermédiaire des règlements. Il en ressort que certains textes qu'on a le droit de vérifier ne sont pas publiés, ou alors, s'ils sont publiés ils ne le sont pas dans la deuxième partie de la *Gazette du Canada*. C'est pourquoi j'ai dit qu les numéros particuliers dont je parlais étaient ceux que nous avions déjà vérifiés, car nous n'avons aucunement essayé de vérifier en détail la première partie de la *Gazette du Canada* où l'on trouve toutes sortes de choses, y compris des demandes en vertu de la Loi sur les faillites, ce qui nous aurait permis de repérer les règlements publiés dans cette première partie de la *Gazette du Canada* et non pas seulement dans la deuxième partie.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Qui prend la décision de publier ces règlements?

Le professeur Eglington: Je suppose que c'est le bureau du Conseil privé.

Bien que chaque règlement doit être enregistré au bureau du Conseil privé, les textes réglementaires ne le sont pas tous. Fondamentalement, j'ai raison de dire je crois qu'un test réglementaire qui n'est pas enregistré n'a pas besoin d'être publié. La loi dit simplement: «Les textes réglementaires établis»; elle ne mentionne pas ceux qui sont enregistrés par le greffier du Conseil privé.

[*Texte*]

The classes of statutory instruments that are required to be registered and published pursuant to the act, or principally pursuant to the regulations are quite narrow. More especially, classes required to be published in Part II of the *Canada Gazette* are exceedingly narrow.

In Part I of the *Canada Gazette* there are all sorts of things that may very well be statutory instruments. This raises the terribly messy definition section in the act, Section 2. If anybody can make much sense out of Paragraph (d) of Section 2, our work will be made a great deal easier.

Senator Godfrey: I get a headache reading it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I was told by somebody who had investigated this matter that he was pretty sure he knew who had drafted it, and that the famous remark of Robert Browning could be applied to it: When I drafted that, God and I alone knew what it meant; now God alone knows.

It completely baffled, I may say, the parliamentary counsel and Law Clerk of the Senate. He talked it over with me and said: I cannot make it out and I have tried to find out from other people and I cannot find anybody who knows what it means.

Professor Eglington: As a working hypothesis, we have been proceeding on the basis that certain words in subparagraph (1) of paragraph (d) are simply blotted out. The words: "otherwise than by the conferring on any person or body of powers or functions in relation to a matter to which such instrument relates" . . . we have been ignoring those in an effort to make sense of the section.

But it does raise the question of the status of things like taxation interpretation bulletins, which are certainly applied as law by taxing officers across the country. There are others that fall into classes like the directives of the Commissioner of Penitentiaries, standing orders of the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police, and so on.

Somebody is going to have to come up with some suggseted amendments to the statute and particularly to the regulations, maybe the long-suffering steering committee. This peoblem of getting hold of statutory instruments, which we are not excluded from looking at but which are not published, is something that, again, perhaps could be taken up with the Clerk of the Privy Council.

The Clerk of the Privy Council has a discretion, too, under our regulations. It is interesting that the statutory instruments regulations are not subject to the Committee's scrutiny because they too were made just before the end of 1971. We cannot scrutinize our own regulations.

But there is a rather blatant subdelegation of power in our own regulations that permits the Clerk of the Privy Council to authorize or direct publication where it appears to him to be in the public interest. What governs his test of public interest, of course, we do not know.

Mr. Robinson: He also would have the same jurisdiction to withhold any regulations or instruments that may be not in the public interest.

[*Interprétation*]

Les textes réglementaires qui doivent être enregistrés et publiés conformément à la Loi ou surtout aux règlements, sont peu nombreux. Plus préciséement, ces catégories qui doivent être publiées dans la partie II de la *Gazette du Canada* sont très réduites.

Dans la partie I de la *Gazette du Canada* on trouve toutes sortes de choses qui peuvent aussi bien être des textes réglementaires. Cela soulève le problème de l'article terriblement flou incorporé dans la loi tel que l'article 2. Si quelqu'un pouvait comprendre l'alinéa (d) de l'article 2, notre travail s'en trouverait simplifié.

Le sénateur Godfrey: J'attrape un mal de tête lorsque je le lis.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Quelqu'un qui a examiné la question m'a dit qu'il savait très bien qui l'avait rédigé et que la fameuse remarque de Robert Browning pouvait très bien s'appliquer ici: lorsque j'ai rédigé cela, seul Dieu et moi-même, savions ce que cela voulait dire; maintenait Dieu seul le sait.

Le conseiller juridique du Sénat est tout à fait dérouté. Il m'en a parlé et m'a dit: Je n'y comprends rien, j'ai essayé d'interroger d'autres personnes mais nul ne sait ce que cela veut dire.

Le professeur Eglington: Pour travailler, nous avons supposé que certains mots du sous-alinéa (1) de l'alinéa (d) était effacé. Les mots: «autrement et par la consultation de toute personne ou d'un ensemble de pouvoirs ou de fonctions ayant trait à de tels textes réglementaires relatifs» . . . nous avons ignoré ces mots pour que l'article ait un peu de sens.

Mais nous soulevons la question du statut de certaines choses comme les bulletins d'explication des impôts qui sont certainement appliqués comme s'il s'agissait de lois par les agents fiscaux du pays. Il y en a d'autres qui sont classés comme des directives du commissaire des pénitentiers, le règlement du commissaire de la Gendarmerie royale et d'autres encore.

Il faudra que quelqu'un suggère des amendements au statut et plus particulièrement aux règlements, peut-être que ce sera le pauvre comité de direction. Il est difficile d'obtenir les textes réglementaires que nous pouvons consulter mais qui ne sont pas publiés et là encore il nous faudra peut-être consulter le greffier du Conseil privé.

Le greffier du Conseil privé a également un pouvoir discrétionnaire; en vertu du Règlement. Il est intéressant de remarquer que les règlements concernant les textes réglementaires ne sont pas soumis à l'examen du Comité parce qu'ils ont été fait avant la fin de 1971. Nous ne pouvons pas examiner nos propres règlements.

Mais il y a une sous-délégation de pouvoirs frappante dans nos propres règlements qui permet au greffier du Conseil privé d'autoriser ou de demander la publication. Tout cela semble dans l'intérêt public. Comment décide-t-il que c'est dans l'intérêt public, évidemment nous ne le savons pas.

M. Robinson: J'aurais probablement la même compétence pour décider qu'un règlement ou un texte réglementaire n'est pas dans l'intérêt public.

[*Text*]

Professor Eglington: That is much more narrowly confined. The regulations do specify the categories, particularly of the regulations that are not to be published, and they are mentioned in this.

• 1040

I raise that as a problem because for instance, I cannot tell you at the moment how many statutory instruments we are entitled to scrutinize appear in Part I of the *Canada Gazette* and how many statutory instruments we are entitled to scrutinize do not appear anywhere except presumably in the files of the body that made them or in the files of the Privy Council Office, so that would appear to be another problem.

Paragraph 8. That again is really something that could be taken up with the people who make the regulations. Many statutes, for instance the Income Tax Act, have a lot of these in them, have provisions which say that particular percentages or figures or types of machinery or something of that kind are to be prescribed. Then at the end of most statutes there is a general regulation-making power which says the Governor in Council may make regulations with respect to, and it lists a whole lot of subjects. Then at the end it will say, with respect to matters that are or may be prescribed by this Act. It does not help in the understanding of the instrument, and it certainly does not help the subject who is faced with these, simply to be referred to that individual section. Of course, there is no way that he can tell whether or not the subject matter prescribed ought properly to have been prescribed or not, and the regulation-making bodies ought really to be called upon to recite both sections, the section which conferred the power on the Governor in Council to make regulations, certainly, but more particularly the section which specifies a particular subject matter that may be prescribed or is to be prescribed.

Paragraph 9. I am sure everybody has difficulty with the Income Tax Statutes. Some of them are not difficult to deal with in the sense that they are clearly all right. They simply bring into force a particular section, although I might say that the delay in making many of the regulations under the Income Tax Act appears to be considerable. The Act does allow for retroactive effect of the regulations made to bring it into effect, but nevertheless regulations are still being made in what I think must now be two years after the event and the delay seems to be becoming somewhat exceptional. As to the more technical regulations, like the income tax application rules and so on, I would suggest that a tax consultant of some sort or someone experienced in the field be retained to look at those because they are quite honestly beyond us. One has to be a total expert in income tax to make any progress with them at all.

Now, Part III.

Senator Godfrey: On this point, I might make a comment. It might be better to get somebody in the academic world who is lecturing on taxation rather than somebody in active practice.

Professor Eglington: Could I ask Senator Godfrey a question?

[*Interpretation*]

Le professeur Eglington: C'est beaucoup plus compliqué que cela. Les règlements mentionnent des catégories, et surtout celles des règlements qui ne sont pas publiés.

J'ai soulevé cette question parce qu'elle pose un problème. Je ne peux pas vous dire pour l'instant combien de textes réglementaires nous pouvons examiner dans la partie I de la Gazette du Canada et combien nous pouvons en étudier parmi ceux qui ne sont pas publiés et qui sont probablement dans les dossiers de ceux qui les ont rédigés ou au Conseil privé. Voilà donc un autre problème.

Le paragraphe 8. C'est aussi une question qu'il faudrait discuter avec les personnes responsables des règlements. De nombreuses lois, par exemple la Loi de l'impôt sur le revenu, contiennent des textes réglementaires et des dispositions expliquant que certains pourcentages ou chiffres ou types de machines ou autres choses du genre doivent être prescrits. A la fin de la plupart des lois, il y a une autorisation générale de faire des règlements selon laquelle le gouverneur en conseil est habilité à agir et on y trouve la liste d'un grand nombre de sujets. On indique à la fin les questions qui sont ou qui peuvent être prescrites par cette loi. Cela ne nous aide pas à comprendre les textes réglementaires et n'aide certainement pas celui qui fait les recherches que d'être simplement renvoyé à cet article précis. Il ne peut pas savoir si oui ou non la chose prescrite aurait dû l'être ou non et si l'organisme chargé de la réglementation doit être convoqué pour préciser les deux articles, celui qui donne au gouverneur en conseil l'autorité de faire des règlements, mais surtout l'article qui précise qu'un sujet particulier peut ou doit faire l'objet de règlements.

Le paragraphe 9. Je suis certain que nous avons tous des difficultés avec les statuts de l'impôts sur le revenu. Certains ne sont pas difficiles à comprendre en ce sens qu'ils sont très clairs. Ils ne font que mettre en vigueur un article, même si le retard à publier bien des règlements dans le cadre de la Loi de l'impôt sur le revenu semble considérable. La loi permet des effets rétroactifs en matière de règlements, mais néanmoins ces règlements ne sont souvent faits que deux ans après et c'est un retard qui semble devenir exceptionnel. Pour ce qui est des règlements plus techniques, comme le règlement concernant l'application de la loi de l'impôt sur le revenu, je proposerais qu'un expert-conseil en fiscalité ou quelqu'un d'autre qui a de l'expérience dans ce domaine soit engagé pour examiner ces questions qui, soit dit en toute honnêteté, nous dépassent. Il faut vraiment être un expert en impôt sur le revenu pour progresser vraiment des ces textes.

Passons maintenant à la Partie III.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais faire un commentaire à ce sujet. Il serait peut-être préférable que quelqu'un du monde universitaire nous donne un exposé sur l'impôt plutôt qu'une personne dont c'est le travail.

M. Eglington: Pourrais-je poser une question au sénateur Godfrey?

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Professor Eglington: I am just interested to know why you think someone in the academic world would be better equipped than somebody who is active in the field.

Senator Godfrey: One reason is that it should be a lot cheaper because they do not have the same overhead. And they are more liable to get at it more quickly. Do not discount getting somebody from the academic world—put it that way. When you say tax consultant, it seems to suggest that it has to be somebody in private practice.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should not have thought so. I think we should leave this wide open. We can pick our tax consultant if we decide to have one, and that again is something that I think will have to be considered, initially perhaps by the Steering Committee and later by the Committee itself.

Professor Eglington: Part B, Comments as to Substance. This was not developed very much here, as you can see, because of the need to get this done and translated and so on for today. The first one there is the general question of subdelegation of rule-making power. Here we have exercised a certain discretion in deciding to send things up or not to the Committee. Unfortunately, the Statutes of Canada are invariably drafted on a basis which almost requires subdelegation of power because almost always the rule-making authority is vested in the Governor in Council, and I suppose it is inconceivable that the Governor in Council could turn his mind to everything, receiving applications under the pest destruction act and that kind of thing, so that it makes the . . .

• (1045)

The Joint Chairman (Mr. McCleave): He has enough problem with eggs.

Professor Eglington: . . . the operation of the rule against subdelegation virtually impossible. If we were to send up every instrument that appeared to have some subdelegation not expressly authorized by the statute then there would be a pile of instruments right around the room.

I might say that some statutes, however, do expressly provide for subdelegation, like the Aeronautics Act, and I can really see no reason why some statutes are drafted to permit a subdelegation and some are silent. There is a dearth of authority on whether subdelegation is permitted or not. Informal discussions have been held with parliamentary counsel on this matter and basically what we have done is proffer up, if you like, the more blatant exercises of subdelegation, those that go beyond the mere prescribing of the forms of application and permits, anything that involves some sort of discretion that is not provided for in the statute.

Mr. Brewin: I had thought that the Supreme Court of Canada had made it clear, for example in the Brent case, that any unauthorized, not explicitly authorized subdelegation of discretionary power was in fact *ultra vires*. Perhaps we had better not get into a legal argument, but I thought that was fairly clear now.

Professor Eglington: I must admit that when this exercise started in May I was building up a very nice pile of subdelegations that I thought were bad, and invariably I was told, oh, these things are all right, it is always done that way.

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Eglington: Je veux savoir pourquoi vous semblez croire que quelqu'un du monde universitaire serait préférable à un spécialiste dans ce domaine.

Le sénateur Godfrey: D'abord, cela coûterait beaucoup moins cher, car il a beaucoup moins de frais généraux. Et nous pourrions l'obtenir plus rapidement. Disons qu'il ne faudrait pas écarter cette possibilité. Si vous parlez d'experts-conseil en fiscalité, on a l'impression que c'est quelqu'un du secteur privé.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je n'avais pas cette impression. Nous devrions ne pas nous engager immédiatement. Nous pourrions choisir notre expert-conseil, si nous décidons d'en avoir un. C'est une autre question qu'il faudra peut-être étudier d'abord au comité de direction et plus tard à une réunion du comité.

M. Eglington: La partie B. Commentaires sur le fond. Comme vous pouvez le voir, on n'a pas beaucoup élaboré sur le sujet, car il a fallu terminer ce rapport, le faire traduire pour qu'il soit prêt aujourd'hui. Il y a d'abord la question de sous-délégation de l'autorité de faire des règlements. Nous avons ici exercé une certaine discrétion pour décider d'envoyer ou non les textes au comité. Malheureusement, les Statuts du Canada sont rédigés de façon à presque toujours exiger une sous-délégation d'autorité; presque toujours l'autorité de faire les règlements appartient au gouverneur en conseil. Il est inconcevable, je suppose, de croire que ce dernier puisse tout faire, recevoir les demandes par exemple aux termes de la Loi sur la destruction des parasites, par conséquent, il en résulte . . .

Le coprésident (M. McCleave): Il a assez de problème avec les œufs.

M. Eglington: . . .il est donc pratiquement impossible de s'opposer à la sous-délégation. Si nous devions lui envoyer tous les textes réglementaires qui semblent indiquer une certaine forme de sous-délégation qui n'est pas expressément autorisée par le statut, la pièce serait envahie de ces textes.

Je dirais toutefois que dans certains statuts, la sous-délégation est bien stipulée, comme dans la Loi sur l'aéronautique et je ne vois vraiment pas pourquoi certains statuts stipulent la sous-délégation alors que d'autres ne le font pas. Il y a un manque relativement au pouvoir de sous-délégation. Nous en avons parlé avec certains conseillers du Parlement et nous avons en fait surtout présenté, si vous voulez, les exercices de sous-délégation les plus flagrants, ceux qui dépassent la simple prescription des formes d'application et des permis, tout ce qui comporte un certain degré de pouvoir discrétionnaire dont il n'est pas question dans le statut.

M. Brewin: Je pensais que la cour Suprême du Canada avait précisé, par exemple dans le cas Brent, que toute sous-délégation de pouvoir discrétionnaire non-autorisée explicitement était en fait anticonstitutionnelle. Peut-être ne devrions-nous pas nous engager dans une discussion juridique, mais je pensais que cela était bien clair.

M. Eglington: Je dois avouer qu'en entreprenant cela au mois de mai j'empilais un tas de sous-délégations qui me semblaient discutables, et que l'on m'a invariablement toujours dit que cela était bien et que l'on procédait toujours ainsi.

[*Text*]

Mr. Brewin: Well, it was, until the court said that you could not do it.

Professor Eglington: It raises, incidentally, apart from the issues of subdelegation that come up—and certainly we can refer up here everything that has a subdelegation in it that is not expressly provided for in the statute because they are all mounted.

Mr. Brewin: I would think perhaps you could limit it. As you say, if the subdelegation is merely purely formal matters like setting up forms and so on, nobody might want to bother about that; if it delegates some discretion, some actual law-making discretion, I would have thought that would be quite serious.

Professor Eglington: Well, postmasters for instance are entitled to revoke permits to sell postage stamps and that will come up here because there does not seem to be any authority for that to be done.

It also raises the question, which perhaps can be considered later, of how far the Committee wants to go in suggesting amendments to enabling acts. Some statutes are clearly workable only if there is subdelegation, but the subdelegation is not provided for in the statute, and as we do not have any rules of procedure and we have that rather oblique reference in Section 26 the Committee might feel free to make suggestions for amendments to the regulation-making sections of some of the statutes. But that is merely a comment by the way. Certainly the present form in which the statutes are drafted does not make it very easy to deal with the problem of delegation because delegation or subdelegation is absolutely essential in most instances if the statute is to be workable.

From time to time, however, particular new bills do have rather obnoxious delegation provisions in them and I am not sure whether the Committee wants to get involved with those. Clause 32 of the new citizenship bill has a particularly obnoxious delegation power in it which appears on the surface, at least, to exempt the delegate from being required to show proof of the delegation. I am not sure whether the Committee wishes, as the MacGuigan report suggested, to get involved in scrutinizing the delegation or the regulation-making powers in new bills or not, but that is certainly a particularly obnoxious one that is current.

No. 2 and 3, I have already touched on, concern this question of the definition section, the obscurity of it, and the problem of determining what is a statutory instrument and where they are published.

• 1050

No. 4 comes under that heading as well; 5 I have mentioned, and 6—and 7.

Again one tends to start this exercise with certain ingrained traditions—like the Bill of Rights and the flight of King James II and so on—and one takes a very jaundiced view of dispensations. There is a considerable body of regulations which do, in fact, make dispensations in favour of particular individuals and which do not readily appear to be grounded in the statute. Veterans' land establishment regulations are one example, and there is a flock of them under mining permits in the Territories.

[*Interpretation*]

M. Brewin: Eh bien, c'était avant que la cour déclare cela interdit.

M. Eglington: D'ailleurs, pour ces problèmes de sous-délégation, il est certain que nous pouvons vous les soumettre tous, car nous avons fait une pile de tous les textes comportant une sous-délégation non-stipulée dans les statuts.

M. Brewin: Je pense que l'on pourrait en réduire le nombre. Comme vous le dites, si cette sous-délégation ne porte que sur des questions de forme, comme l'établissement de formulaire, etc., cela ne préoccupera personne; s'il s'agit de déléguer au contraire des pouvoirs discrétionnaires, de véritables pouvoirs législatifs, je pense que c'est assez sérieux.

M. Eglington: Eh bien, les maîtres de poste, par exemple, ont le droit d'annuler des permis de vente de timbres et nous vous soumettrons cette question, car il semble qu'ils ne disposent à cet égard d'aucun pouvoir.

On pourrait également se demander, et nous pourrions en discuter plus tard, jusqu'où le Comité veut aller dans ces propositions de modification aux lois habilitantes. Certains statuts ne peuvent être applicables que s'il y a sous-délégation et pourtant cette sous-délégation n'est pas stipulée dans le statut, et comme nous n'avons aucun règlement intérieur et que notre mandat à l'article 26 est plutôt indirect, le Comité peut envisager de suggérer des modifications aux articles de certains statuts portant sur les règlements. Mais il ne s'agit là que d'une observation. Il est certain que la présentation actuelle des statuts ne facilite pas l'étude du problème de la délégation car pour que le statut soit valable, la délégation ou la sous-délégation est dans la plupart des cas essentielle.

Toutefois, de temps en temps, certains nouveaux projets de loi comportent des dispositions relatives à la délégation plutôt odieuses et je ne sais pas si le Comité veut s'attaquer à cela. L'article 32 du nouveau projet de loi sur la citoyenneté en particulier est un excellent exemple puisque, à première vue, au moins, il semble que le délégué ne soit même pas obligé de fournir la preuve de la délégation en question. Je ne sais pas si le Comité souhaite s'embarquer, comme le laisse entendre le rapport MacGuigan, dans l'examen de la délégation ou des pouvoirs de réglementation dont it est question dans les nouveaux projets de loi, mais c'est certainement un élément très pénible et très courant.

J'ai déjà parlé des numéros 2 et 3 à propos de l'article sur les définitions, très obscures, et du problème qu'il y a à déterminer ce qu'est un texte statutaire et où il doit être publié.

Le numéro 4 relève de ce chapitre également; j'ai mentionné le numéro 5, le numéro 6 et le numéro 7.

Ici encore, on tend à partir de certaines traditions fortement enracinées comme la Déclaration des droits et la fuite du roi Jacques II, et ainsi de suite, et on a tendance à considérer les dispenses sinon avec colère, du moins avec envie. Il existe énormément de règlements qui en fait prévoient des dispenses en faveur de certains et qui ne semblent pas au premier coup d'œil se justifier dans la loi. Le règlement sur l'établissement sur les terres destinées aux anciens combattants en est un exemple, et il y en a énormément dans les Territoires dans le cadre des permis d'exploitation minière.

[*Texte*]

Then there is the problem of the immigration special-relief regulations. Perhaps Mr. Brewin knows the answer to that, but we could not find any provision in the statute that enabled the Minister to waive the immigration requirements to grant, for instance, the amnesty that was provided for last year for all those who came forward and who were illegally in the country. The immigration special-relief regulations are very common. Usually one about that thick comes out once a month with certain individuals named in there as exempted from certain provisions. So far we have not found out why, although this does come under the heading of those things we have not taken up with the departments, and there may be some provisions somewhere that we have not stumbled across.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you Mr. Eglington.

Before we go on, perhaps it could be agreed that the whole paper as presented to us—and we will get into the subject of the (a), (b) and (c) in a moment—this first part of the paper, the first 14 pages, be part of our proceedings. We have a translation in French as well, so it does not hold up the printing. Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Professor Eglington, you have (a) and (b) as criteria, and they seem about the same. Is there any reason why we should publish both? One is the criteria suggested for May, and then there are some afterthoughts and criteria suggested for . . .

Professor Eglington: I suspect that some people's booklets are not complete. They may only have four (A)'s or four (B)'s. This copy I have has only (A), and the other copy I have has only (B). And that . . .

An hon. Member: I have both.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Which do you want us to print? Or do you want us to print both?

Mr. Robinson: I understand, Mr. Chairman, that the (A) has 18 paragraphs and the (B) 20, so there must be some difference. I have not compared them.

Professor Eglington: The (B) was the result of a process of augmentation during the summer, things that had not occurred to us before, and then we stumbled across them. For instance, it did not occur to us when we started that the regulations would not recite the precise statutory authorities pursuant to which they were made. Then it became obvious that many of them did not, so we put that in. I suspect (B) is what we have been operating on.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is it agreed that we print (B) then?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would you like to have (C) printed as well? These are the regulations registered January 1, 1972 to June 30, 1974, but not published in the *Canada Gazette*, Part II. I think for the outside public who may be interested in what we are talking about this could be helpful. Is it agreed that we publish those as well?

[*Interprétation*]

Il y a ensuite le problème des règlements spéciaux en matière d'immigration. M. Brewin connaît peut-être la réponse, mais nous n'avons trouvé nulle part dans la loi une disposition qui permettait au Ministre de suspendre les conditions d'immigration requises et d'accorder, par exemple, l'amnistie de l'an dernier à tous ceux qui étaient entrés illégalement au Canada. Les règlements spéciaux sur l'immigration sont très courants. Généralement, on en publie un épais comme cela tous les mois, qui prévoit que certains particuliers expressément nommés sont exemptés de certaines dispositions. Jusqu'à présent, nous n'avons pas encore découvert pourquoi, bien que cela relève de la rubrique des questions que nous n'avons pas encore évoquées avec le ministère; quoi qu'il en soit, il y aura toujours des dispositions qui nous aurons échappé.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Eglington.

Avant de poursuivre, nous pourrions peut-être convenir d'ajouter à notre procès-verbal l'ensemble du document qui nous a été présenté, et nous allons passer aux points *a*), *b*) et *c*) dans un instant, c'est-à-dire la première partie du document, les 14 premières pages. Nous avons également la traduction française, et donc l'impression ne sera pas retardée. Sommes-nous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Parfait.

Monsieur Eglington, vos critères sont les points *a*) et *b*) et ils semblent les mêmes. Pourquoi devrions-nous les publier tous les deux? Il y a les critères proposés pour May et ensuite certaines réflexions et critères pour . . .

M. Eglington: Je crains que certaines versions ne soient pas complètes. Il se peut qu'il n'y ait que quatre A) ou quatre B). Mon exemplaire ne comporte que les A), alors que l'autre n'a que les B)

Une voix: J'ai les deux.

Le coprésident (M. McCleave): Lesquels voulez-vous que nous publiions? Voulez-vous que nous publiions les deux?

M. Robinson: Je crois comprendre, monsieur le président, qu'on trouve en A) 18 paragraphes alors qu'on en trouve 20 dans B), donc il doit y avoir une différence. Je n'ai pas encore fait la comparaison.

M. Eglington: Le B) provient du fait qu'au cours de l'été nous avons ajouté certaines choses auxquelles nous n'avions pas pensé auparavant et sur lesquelles nous sommes tombés par hasard. Par exemple, lorsque nous avons commencé, il ne nous était pas venu à l'esprit que les règlements ne précisaient pas les lois en vertu desquelles ils avaient été établis, chose qui nous apparut ultérieurement, de sorte que nous avons ajouté cette question. Je pense que nous avons travaillé sur la base du B).

Le coprésident (M. McCleave): Sommes-nous d'accord pour que nous publiions B)?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Voulez-vous que nous publiions C) également? Ce sont les règlements inscrits du 1er janvier 1972 au 30 juin 1974 mais non encore publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada*. Je pense que cela pourrait être utile aux gens qui sont intéressés par ce que nous faisons. Sommes-nous donc d'accord pour que nous publiions également cette partie?

[*Text*]

Some hon. Members: Agreed.

Professor Eglington: The criteria, as I think I mentioned last week, were put together as a working base by the simple expedient of throwing into one pot all the criteria that appeared to be in use in any jurisdiction that we could find that had a scrutiny committee. So instead of, in a sense, going for the lowest common denominator we went for the highest, and we expanded them a little, largely for our own working use.

I might say in this connection that it is true that the criteria used at Westminster, on the surface, are narrower. But under the general heading that they have there, "any special reason", where it is put forth for elucidation, their general heading, they do in fact look into most of these headings. For instance, the pipeline regulations that were sent up as a specimen have within them legislation by incorporation of standards laid down by the Canadian Standards Association. While we were there, one of the things that became obvious was that the committee of the Imperial Parliament takes an especially dim view of incorporating somebody else's rules into regulations, because those other rules can be changed. Then where are you? So that, for instance, while legislation by corporation does not appear in their criteria, nor, for that matter, in this list of criteria, it is something that they look for and pounce on when they see it.

• 1055

It is always, of course, possible to expand this list almost indefinitely by putting in every particular little fault that comes along, or it is possible to narrow it down considerably on the understanding that a broad section in there somewhere will enable the Committee to look at any particular defect that happens to strike anybody as objectionable.

I understand that the Parliamentary Counsel to the Senate has prepared another draft form of criteria that puts those working ones that we have been using into a more rational, coherent form, and puts them into an order that seems to follow a little more logically. These were put together by just slapping them down one after another. Mr. Hopkins has gone through and done a very neat job of putting them into an order that flows naturally from one to the other. Does everybody have a copy?

The Joint Chairman (Senator Forsey): No, I do not think so. Mr. Hopkins has provided me with a few copies. I have about a half dozen here, one of which I have just furnished to the Joint Chairman. I was suggesting *sotto voce* to the Joint Chairman that possibly this, after some discussion of the substance of the criteria in the two drafts, which I think is very much the same, is something that might go to the steering committee also—what Mr. Eglington very well calls the long-suffering steering committee—to embody the sense of this with such changes as may appear to arise from the discussion in the Committee. I presume we are going on now or shortly to the discussion of the substance of the draft material which is before us in this document headed B.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Surely Mr. Hopkins would not object if we took his work and printed it subsequent to the criterion brought before us by Mr. Eglington. Since reference has been made to it, I think, in fairness to tb outside world that may be wondering what

[*Interpretation*]

Des voix: D'accord.

M. Eglington: Les critères, comme je crois l'avoir mentionné la semaine dernière, ont été regroupés pour constituer une base de travail et nous avons simplement rassemblé sans discrimination tout les critères qui semblaient être utilisés par les juridictions qui, d'après nos recherches, ont un Comité de recherches. Ainsi donc, au lieu de rechercher, dans une certaine mesure, le plus petit commun dénominateur, nous avons pris le plus grand et nous avons élargi quelque peu la matière, principalement pour nous aider dans notre travail.

Je pourrais dire à cet égard qu'il est exact que les critères utilisés à Westminster sont, superficiellement, plus étroits. Mais leur rubrique général intitulée «Toute raison particulière» leur permet en fait d'étudier aux fins d'éclaircissement la plupart de ces rubriques. Par exemple, les règlements sur les oléoducs fournis à titre de spécimen englobent des mesures législatives constituées par les normes établies par l'Association canadienne des normes. L'une des choses qui est devenue évidente est que les Comités du Parlement impérial sont très réticents à incorporer les règles de quelqu'un d'autre dans leurs règlements, car ces autres règles peuvent être modifiées. Que deviendrait-on alors? Ainsi, par exemple, la législation par incorporation ne figure pas dans leurs critères, ni d'ailleurs dans la présente liste de critères, mais c'est un point auquel ils font attention et sur lequel ils bondissent dès qu'ils «le voient».

Bien entendu, il est toujours possible de rallonger cette liste à l'infini en y inscrivant toutes les petites fautes de détail, ou encore, on pourrait la réduire considérablement en admettant qu'un article d'interprétation relativement large permettrait au Comité de supprimer tout point pouvant soulever des objections.

Je crois que le Conseiller parlementaire auprès du Sénat a préparé un nouveau projet de liste de critères dans laquelle les critères que nous utilisons sont placés de façon plus rationnelle et cohérente et dans un ordre plus logique. Au début, ces critères ont été rassemblés au hasard. M. Hopkins les a passés en revue et y a fait un excellent travail de remise en ordre de façon à ce que les critères découlent naturellement les uns des autres. Quelqu'un en a-t-il une copie?

Le coprésident (Sénateur Forsey): Non, je ne pense pas. M. Hopkins m'en a remis quelques-unes. J'en ai près d'une demi-douzaine et je viens d'en remettre une au coprésident. J'ai suggéré à voix basse au coprésident de soumettre cette liste au Comité directeur après discussion sur le fond de ces critères, à ce pauvre comité directeur, afin qu'il y incorpore les modifications découlant des débats au sein du Comité. Je suppose que nous allons maintenant passer bientôt au débat sur le fond contenu dans le document B.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne pense pas que M. Hopkins ait d'objection à ce que nous publiions sa liste après celle de M. Eglington. Puisque nous avons mentionné cette liste, il faudrait en toute justice informer le monde extérieur sur ce qu'elle contient.

[*Texte*]

Mr. Hopkins has done, we should have it in our proceedings as well.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think Mr. Hopkins would be delighted to have it incorporated and printed, and I think it would be very useful.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The only reason I did not come forward with that at once is that Mr. Hopkins feels a certain delicacy about proffering things from the Senate side which perhaps the members of the House of Commons might feel should not come from the Law Clerk of the Senate. I am sure he will be delighted to have this incorporated.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I will draw it to the attention of the Law Clerk of the House of Commons and we will see what that learned gentleman comes up with.

It is now 11 o'clock.

Mr. Brewin.

Mr. Brewin: I just wanted to make a general remark because I think it was raised and it is relevant here. I think some version of these criteria, about this length, would be much more valuable in the circumstances of this Committee than a mere short over-all reference under which you would hope you could bring in the others, about elucidation or something like that. I think this is much better because it suggests to us and to others dealing with this Committee the sort of things we are looking for.

Second, I do not think we want to go to the other extreme, every conceivable question that might be raised listed as if it was necessarily exhaustive. I think we should proceed with this type of thing and see whether the substance of it is what we want. I think the general endeavour to do that is the right way to proceed, not to try to cut it down, necessarily, except if there are things we do not agree with, and not to try to expand it unduly.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not think there is any suggestion that it should be cut down. What I was merely trying to say was that when we have looked at these things, certain points may arise from our discussion which we should feel it advisable to add to what either Mr. Eglington or Mr. Hopkins . . .

Mr. Brewin: I was not commenting on what you said, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, sorry.

• 1100

Mr. Brewin: I was not commenting on what you said, Mr. Chairman, but on what Professor Eglington said. I think he mentioned that there were the British criteria. They were fairly brief because they embraced within some general words many of the things that were here. All I am saying is I think it would be useful for our Committee not to do that but to spell out some of these things as they are spelled out here.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Hopkins draft incidentally starts off with what would evidently be a draft report of the Committee.

[*Interprétation*]

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je pense que M. Hopkins serait heureux de la voir publiée et annexée et je pense que ce serait très utile.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Est-ce convenu?

Des voix: Adopté.

Le coprésident (Sénateur Forsey): La seule raison pour laquelle je ne vous ai pas distribué cette liste immédiatement est que M. Hopkins craint quelque peu d'émettre des documents de la part du Sénat, ce que les députés pourraient considérer comme n'étant pas très approprié. Je suis sûr qu'il sera ravi que cette liste soit annexée.

Le coprésident (M. McCleave): Je la porterai à l'attention du légiste de la Chambre des communes et nous verrons ce que cet éminent personnage en dira.

Il est maintenant 11 heures.

Monsieur Brewin.

M. Brewin: Je voulais simplement faire une remarque générale, puisque cette question a été soulevée et qu'elle est pertinente. Je pense qu'une liste relativement longue de ces critères aurait plus de valeur qu'un simple paragraphe général qui pourrait s'appliquer à toutes les situations. Cela vaudrait bien mieux, car elle montrerait à tout le monde exactement ce que nous cherchons.

Deuxièmement, je ne pense pas qu'il faille tomber dans l'autre extrême, c'est-à-dire d'inscrire dans la liste toutes les questions concevables comme si elle était obligatoirement exhaustive. Il faudrait examiner cela et voir si la matière que nous voulons y mettre y est. Je pense qu'il nous faut chercher un juste milieu.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je ne pense pas que quiconque veuille la raccourcir. Je disais simplement qu'a la suite de notre débat, certains points pourraient surgir qu'il faudrait ajouter soit à la liste de M. Eglington, soit à la liste de M. Hopkins.

M. Brewin: Mon intervention ne portait pas sur ce que vous avez dit, monsieur le président . . .

Le coprésident (Sénateur Forsey): Excusez-moi.

M. Brewin: Je faisais allusion à ce qu'a dit le professeur Eglington. Il a dit qu'il y avait des critères britanniques qui sont relativement brefs car on y emploie des termes généraux qui peuvent s'appliquer à beaucoup de choses. Je disais simplement qu'il serait utile pour le Comité d'énoncer clairement certains de ces points.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le rapport de M. Hopkins commence avec ce qui pourrait être un projet de rapport pour le Comité.

[*Text*]

The Committee recommends that it be authorized to examine for report to the two Houses any regulation or other statutory instrument within its term of reference that, in the judgment of the Committee does . . .

It is a little more formal document than Mr. Eglington's but I think it embodies substantially the same thing and it is about the same length.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is it the wish of the Committee to go on or should we tackle the matter of the criteria right from the start of next week's meeting after we have wound up or considered the report of the steering committee?

Mr. Robinson: I would say, Mr. Chairman, it might be best to have a meeting of the steering committee before we proceed any further, because we may not wish to start off on these draft criteria at all.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then the meeting will be made up of Mr. Brewin, Mr. Laprise—you gentlemen have to make your selection—myself from the House of Commons, Senator Forsey, my Co-chairman, and somebody else from the Senate, making the steering committee of six. We will meet here after Orders of the Day in the House of Commons, if that is agreeable to your House, Sir, next Wednesday afternoon. In the meantime, the Chairmen will have tried to put something together for the assistance of that meeting.

Senator Godfrey: There is one other consideration. Are you going to set the hours of sitting, because I suppose you could go on for two days in a row with all this. Do we have a definite time that we end?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Our choice is 9:30 to 11 on Thursday mornings. We think this is agreeable to both Houses and I am afraid, despite the block system in the House of Commons, that we will have to, because we are accommodating two houses of Parliament. We are going to have to stand by that, and I hope the Committee will agree with me.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I may add, about the Senate representation on the steering committee, my recollection is that last year it was myself and Senator Flynn. We thought it desirable to have somebody from the Conservative side in the Senate and Senator Flynn seemed to be the obvious choice. It is possible, however, that the Conservatives in the Senate may wish to spare Senator Flynn this extra work and may ask Senator Walker to be the representative on the steering committee. I do not know, but I will try to take that up immediately.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Before we go, gentlemen, is it agreed that the printing of this Committee's *Minutes of Proceedings and Evidence* be delayed for a period of 24 hours to permit a review of the transcript for the purpose of eliminating errors?

Some hon. Members: Agreed.

[*Interpretation*]

Le Comité recommande qu'il lui soit permis d'étudier tout règlement ou tout autre instrument statutaire que, dans le cadre de son mandat, le Comité estime . . .

C'est un document un peu plus officiel que celui de M. Eglington mais il a à peu près le même longueur et porte sensiblement sur la même chose.

Le coprésident (M. McCleave): Le Comité souhaite-t-il poursuivre la séance ou bien devrions-nous nous attaquer à la question des critères dès le début de la séance de la semaine prochaine, une fois que nous en aurons fini avec le rapport du comité directeur?

M. Robinson: Je pense, monsieur le président, qu'il vaudrait mieux que le comité directeur se réunisse auparavant, et alors il se pourrait que nous laissions tomber totalement cette question des critères.

Le coprésident (M. McCleave): Donc la séance réunira M. Brewin, M. Laprise, vous, messieurs, devrez choisir vos représentants vous-mêmes, moi-même pour la Chambre des communes, le sénateur Forsey, mon coprésident et un autre sénateur, soit un comité directeur de six. Nous nous réunirons ici après l'ordre du jour de la Chambre des communes, mercredi après-midi, si cela vous convient. Entre-temps, les présidents essaieront de rassembler tous les documents nécessaires.

Le sénateur Godfrey: Il y a une autre chose. Allons-nous fixer des heures de séance, car je suppose que nous pourrions débattre de cela pendant deux jours d'affilée. Une heure de clôture de la séance est-elle fixée?

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons choisi de 9 h 30 à 11 h 00 les jeudis matin. Je pense que cela convient à tout le monde et je crains que nous n'ayons pas le choix. J'espère que le Comité acceptera ma décision.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ajouterais au sujet de la représentation du Sénat au Comité directeur, que l'année dernière, je crois me souvenir, c'était moi-même et le sénateur Flynn. Nous voulions avoir un représentant du Sénat conservateur et le choix du sénateur Flynn semblait évident. Il se peut, toutefois, que les sénateurs conservateurs voudront épargner au sénateur Flynn ce travail supplémentaire et demanderont au sénateur Walker de les représenter au comité directeur. Je ne sais pas, mais je m'en occuperai immédiatement.

Le coprésident (M. McCleave): Avant de partir, messieurs, acceptez-vous que l'impression du procès-verbal de cette séance soit retardée de 24 heures afin de permettre une relecture de la transcription en vue d'éliminer toutes les erreurs?

Des voix: Accordé.

APPENDIX RSI–1

Report of Mr Eglington

PART I - PRESENT POSITION OF INITIAL SCRUTINY

1. The effective work began in May and was prosecuted during the ensuing four months by Miss Mayrand, six Temporary Legal Assistants* and myself. All Regulations and other Statutory Instruments (all of which will be referred to as Instruments) subject to the Committee's scrutiny have been examined to the end of August, 1974, at which time the six Assistants returned to their studies and I resigned from the employ of the Parliamentary Librarian. Consequently, approximately 1,900 Instruments for the years 1972, 1973 and 1974 have received an initial examination, a preliminary report being prepared on each questionable, dubious or objectionable Instrument. Final comments for submission to the Standing Joint Committee have been prepared in respect of approximately three-fifths of the Instruments which fall into that class. This progress would not have been possible without the exemplary work and initiative of the Temporary Legal Assistants, whose labours the Committee may wish to acknowledge in some suitable fashion.

During September and October the work of preparing final comments on Instruments has continued, Miss Mayrand remaining in the employ of the Parliamentary Librarian. I have worked during this period on a part time basis, the equivalent of three working days per week, attending at the offices of the Senate Committees Branch, Victoria Building, on Thursdays. Our secretary, Mrs. Helen Leroux, whom I was able to cause the Parliamentary

---

* Miss H. Black
Mr. M.P.F. Laurie
M. J. Patenaude
M. J. Riou
M. R. Gaudet
Mr. P. Millican

Librarian to engage in May, also remains in that employ. Mrs. Leroux has set up our complete filing and indexing system, which I shall now attempt to explain.

2. A file is raised in respect of each Instrument, which is also entered in a general register of Instruments. Any comments made in respect of that Instrument are recorded in the file and on the register. In addition, an action register is maintained, so that the current status of any Instrument can be ascertained at a glance: for example, unobjectionable - put away to file; referred to Standing Joint Committee; queries directed to regulation-making body, etc. So far as possible, all Instruments disclosing like problems are cross-referenced. Similarly, notations as to amendments and revocations are made.

3. In June, Senator the Honourable E.A. Forsey, Miss Mayrand and I visited the Imperial Parliament to see at first hand how the scrutiny of Instruments proceeds at Westminster. We were fortunate to have with us the Parliamentary Counsel and Law Clerk to the Senate, E. Russell Hopkins, who contributed a great deal to our discussions and to the questioning of the members and officials of the Joint Committee at Westminster.

4. The scrutiny carried out to date began in accordance with the Criteria attached at "A". Experience since May has dictated certain amendments, resulting in the new list at "B". New or amended criteria are marked with an asterisk. The Criteria which have been used are entirely unofficial, and the Committee might care to give early consideration to the adoption of a set of Criteria for regular use.

5. As suggested by Senator the Honourable L.J. Robichaud, it might be appropriate that scrutiny by the Committee be carried out in two parts. The Instruments to, say, the 30th of August 1974 should be examined by

subject matter, or by enabling statute, for example, all the Pilotage Regulations together, all the Fishery Regulations together and so on. Contemporaneously, Instruments since the 30th of August could be looked at chronologically as they are made. In respect of this latter class of Instruments, the Committee would be looking at every Instrument made and published, whether or not comments were made upon it by the staff. In respect of what perhaps may now be called the backlog of Instruments made prior to August 30th, I must emphasize that neither Miss Mayrand nor I make any claim to infallibility either as to the content of our comments or as to the preliminary scrutiny that has been carried out. For the present, however, it is difficult to see how the Committee could deal with the backlog of approximately two and two-thirds years Instruments without an initial selection having first been carried out to isolate the Instruments worthy of closer examination.

6. In order that the Committee may examine Instruments and comments, a copy of each Instrument and comment will be provided for each member of the Committee. This will, of course, require a great deal of copying and the Committee may think that for the future it would be appropriate if the Privy Council Office were to supply for the Committee's use, say, 25 copies of every Instrument registered and published in the Gazette. It is British practice for the Department of State proposing Instruments to furnish sufficient copies to the Scrutiny Committee of the Imperial Parliament.

7. Once the Committee involves itself in the scrutiny of Instruments the efficacy of its work will require that from time to time it call upon regulation-making authorities for explanations, either oral or written, for only by such methods can a questionable Instrument properly be assessed.

In respect of the work carried out so far, on advice being taken as to the proprieties involved, no attempt has been made to seek any such explanations or to take any Instruments up either with the regulation-making authority or with the Privy Council Office. It may be useful to members of the Committee to quote the British practice in this regard from the "Handbook on Statutory Instrument Procedure", published by Statutory Publications Office, 1968.

> "146. Departments are not obliged to submit formal explanations of instruments circulated to the Committee, unless required to do so by the Committee. The Committee on its side is obliged to afford to any Department concerned the opportunity of furnishing an oral or written explanation before reporting that the special attention of the House should be drawn to an instrument. In either of these cases the Committee will indicate the points on which an explanation is required. In addition, it will be open to the Department, at the time when an instrument is circulated to the Committee, to send in a brief statement indicating that in the opinion of the Department this instrument requires scrutiny under any of the grounds, particularly paragraphs (ii) (exclusion from challenge in the Courts) and (iv) (retrospective effect where no express authority), of the Committee's Terms of Reference. In a case where the Department is making an instrument which might be thought to have retrospective effect, the instrument should be accompanied by a brief explanation for the Committee.
>
> 147. When oral evidence is given (either at the instance of the Department or at the request of the Committee), the choice of the Departmental witness or witnesses is in the discretion of the Department. A member of the Department's legal branch or one of its legal advisers will in the normal case be most suitable. The Committee have no power to require the attendance of a particular person (either by name or by post held); nor have they power to take evidence from any source other than an interested Government Department. Departmental files and other official papers should not be produced before the Committee. It is not considered appropriate that Ministers should appear before the Committee on behalf of their Departments, since that might anticipate the ministerial statement (covering defence of policy as well as explanation) to which the House as a whole is entitled in debate on a motion to affirm or annul the instrument.
>
> 148. All explanations furnished by Departments to the Committee, whether given in response to a request or notice from the Committee or on the Department's own initiative, should be confined to matters which the Committee has power to scrutinise, as set out in its Terms of Reference. It will be particularly noted that the

Committee is not concerned with the merits of the policy to which an instrument gives effect.

Where an instrument is made the provisions of which include any technical expressions that may not, in the opinion of the Department, be fully understood by everyone who might be concerned with its operation, some explanation of it should be sent to the Committee with the copies of the instrument.

149. In the preparation of memoranda and evidence for the Committee, Departments should bear in mind the probability of publication if the Committee decide to report the instrument to the House. The obligation of Departments is to supply the Committee with all the information they require in order to scrutinise instruments. Departments should, however, indicate, both in written memoranda and when oral evidence is given, any passages which in their opinion it would be contrary to the public interest to publish. The decision to report to the House rests with the Committee, who, however, can be relied on to respect the wishes of Departments in this matter, provided that Departments ask for publication to be withheld only where there are clear grounds of public interest against disclosure.

150. The Committee issue after each of their meetings (which usually take place fortnightly while Parliament is sitting) Minutes of Proceedings, and if necessary, a Report, in which are mentioned those instruments to which they desire to draw the attention of the House and also, at intervals of about three years, Special Reports, based on their examination of Statutory Instruments over a period. These Special Reports frequently contain recommendations, etc., to which Departments should pay due regard."

8. Some Instruments contain errors which are obviously of a merely typographical kind not in any way affecting the meaning. These have not been commented upon or noted for reference to the Committee. It might be thought appropriate that the Committee Clerks be authorized to communicate these errors when discerned to those responsible for issuing the lists of textual amendments to Part II of the Canada Gazette, the method used to correct such typographical errors in previously published Instruments.

PART II - SOME OBSERVATIONS ARISING FROM THE SCRUTINY CARRIED OUT TO DATE

A. Comments as to Form of Instruments

1. Many Instruments effect the amendment of earlier Instruments, many of which in turn have been amended one or more times since first being made. In giving the registration and publication reference (SOR/74-x Canada Gazette Part II, Vol. y, No. z, date), for an existing Instrument it is the custom to refer only to the original Instrument and to the most recent amendment. Thus, the most recent amendment to the Canada Grain Regulations, SOR/74-543, recites the Canada Grain Regulations as "approved by Order in Council P.C. 1971-417, SOR/71-90" and refers only to the amendment effected by SOR/74-458. There have been, however, numerous amendments to the Canada Grain Regulations in the intervening period. It is always essential in assessing an amendment to ascertain the current state of the relevant parts of the Regulations as they now stand. Reference, therefore, should be given to all material amendments to the Regulations and not merely to the most recent amendment whether material or not. To put this matter in a nutshell, where there is a reference in an Instrument to an earlier Instrument which has been amended by several other Instruments, the words "as amended" should carry a footnote referring not only to the principal or amended Instrument but to every Instrument as follows:

(i) If all the amendments are relevant to the matters dealt with in the new Instrument, then they should all be mentioned;

(ii) If not all of them are so relevant, then the footnote should read "relevant amending Instrument(s) is/are ..."

(iii) If it is quite clear that there is no relevant amendment the

footnote should read "The amending Regulation(s)/Statutory Instrument(s) is/are not relevant to the subject matter of this Regulation/Statutory Instrument" or "There is no amendment which relates expressly to the subject matter of this present Regulation/Statutory Instrument" or "The amendment(s) does/do not relate expressly to the subject matter of this present Regulation/Statutory Instrument".

2. The citation of statutes in the preamble to Instruments is far from satisfactory. There is little to be gained in referring merely, for example, to the Canada Grain Act. The logical place to look for that statute is the Revised Statutes of Canada. However, the entire Act as it there appears has been repealed. In order that the subject may be able easily to identify the legislative authority relied upon for the making of an Instrument, the citation of a statute should be complete and explicit. If an improved method of citation is not used the problem will become increasingly vexatious as the years extend from the last revision of the statutes. Accordingly, for example, the Canada Grain Act should be cited as "Canada Grain Act 1970, 19-20-21 Eliz. II, c. 7". Footnote references should be given to any material amendments to the statute cited, with references being given to the year, regnal year and chapter, or to the chapter number in the Supplement to the Revised Statutes, where the amendments have been incorporated in a Supplement. An example of a good recital and citation is to be found in SOR/72-292, which is expressed to be made pursuant to "Section 400 of the Canada Shipping Act and section 739 of the Canada Shipping Act, as enacted by section 2 of an Act to Amend the Canada Shipping Act Chapter 27 of the Statutes of Canada, 1970-71". It may not be

thought desirable to specify the particular form, but the clearest possible citation should be given so that anyone may locate with ease the particular statute and amending statutes involved.

3. The authority to make the Instrument often depends, under the enabling Act, upon the fulfilment of some condition precedent which can be recited as a statement of fact. The fulfilment of that condition should be recited in the preamble. Examples are that a certain notice has been published, as required, or that the Governor in Council is satisfied that ..., or that a notice has been served upon neighbouring municipalities, or that notice has been given to persons involved in a particular trade or business. Some statutes enable the making of Instruments only after consultation procedures have been carried through. The fulfilment of these requirements ought also to be recited by inserting such words as "after consulting ...".

Instances where the fulfilment of conditions precedent have not been recited have been noted for reference to the Committee. In many instances where the condition precedent was publication of a notice in Part I of the Canada Gazette search was made to establish whether or not the requisite advertisement had been inserted. However, for the future it might well be considered that it should be up to the regulation-making authority to establish that the condition precedent has been fulfilled and that the Committee ought not to embark upon an investigative role by means of searches in the Canada Gazette or elsewhere.

4. The Committee might care to consider whether or not it would be desirable that an official explanatory note be issued with each Instrument. It is exceedingly difficult to fathom the reason for many Instruments, especially amending Instruments, without some explanation as to purpose.

The Instrument which merely deletes certain words from a section of an existing Instrument or adds certain categories to an existing Schedule to an Instrument means very little of itself, without a great deal of study and research, something which cannot be expected of the ordinary subject. In the United Kingdom explanatory notes are issued with every Instrument and the following paragraphs from the "Handbook on Statutory Instruments" are quoted for the Committee's information:

"Explanatory Notes to Statutory Instruments

117. An Explanatory Note must be annexed to every instrument of which the object can thereby be made appreciably clearer. (When drafting Explanatory Notes, Departments may sometimes with advantage consult their Information Officers).

118. An Explanatory Note is particularly desirable when, although the instrument may appear to be self-explanatory, such a Note might help to avoid the necessity for reference to other instruments, as, for example, when another instrument is being amended, and the effect of the previous instrument or the effect of the amendment, or both, are not apparent from the text. In such a case the Explanatory Note should describe the subject matter dealt with by the provisions amended in such a way as to indicate the point of the amendment.

119. Where an instrument revokes and replaces an existing instrument, the Explantory Note should state that the latter is superseded, both to show that the provision is not then being made for the first time, and to indicate to persons who read the Explanatory Note but not the instrument itself that there is a revocation. (Where a principal instrument and a number of amending instruments are being revoked together, it is sufficient to mention the principal instrument).

120. Explanatory Notes are frequently reproduced or extracted in professional journals and other publications in order to give particulars of recent legislation and this fact makes it essential to word the Notes in such a way that they enable the general reader to appreciate the effect of the instrument without having to refer to the text. Explanatory Notes must, of course, be kept as short as is consistent with clarity and completeness. Where to set out in an Explanatory Note lists or details of persons, articles or circumstances would make the length of the Note excessive, the Note could simply describe what is to be done and refer to the relevant part of the instrument for details.

121. Explanatory Notes must not be argumentative, must not seek to explain or to justify policy, and above all must not purport to construe the law. They must therefore be purely informative. Their object is to help the reader to appreciate the object of new legislation without unnecessary difficulty or research. The full effect of a legislative instrument often cannot be grasped without careful study; it is not always easy to see from the instrument itself whether it is of sufficient importance or interest to make such a study desirable; the Explanatory Note should guide the reader on that point. The test to be applied is the point of view of a reader who is not familiar with the existing law on the subject, rather than that of the administrative official.

122. If an instrument purports to have retrospective effect, the Explanatory Note should indicate the authority in the enabling Statute for the retrospective provision. (Without such authority, the validity of the provision may be in doubt).

123. The Explanatory Note should appear immediately after the instrument to which it relates, and should bear the following heading and caveat, the latter being printed in italics: -

EXPLANATORY NOTE

(This Note is not part of the Regulations, or Order, etc.,)"

5. The recitals to many Instruments which have been scrutinized fail to contain a reference by section to the legislative authority pursuant to which the Instrument is made. Every Instrument should contain a reference by section to the statute or subordinate legislation from or through which its specific enabling powers are derived, so that those who are interested in the question of "vires" may know what powers are claimed. It should not be regarded as sufficient to cite as authority simply the name of a statute or the name of a set of regulations, for example, the Air Regulations. All Instruments which have failed to disclose by section the enabling authority relied upon have been noted for reference to the Committee. In

most instances a search has been made to ascertain the particular section or sections of the Act or Regulations which appear to confer the authority pursuant to which the Instruments have been made. These sections have been duly noted. However, in some instances a search would have taken so long as to constitute a waste of time. Examples are Instruments expressed to be made simply pursuant to the Wheat Board Act. It has been considered that regulation-making authorities should be required to disclose the precise authority relied upon and that the Committee need not necessarily winkle this information out for itself.

6. Many Instruments are expressed to be made pursuant to Appropriation Acts. This practice appears to be unknown in the United Kingdom, but is common in the Parliament of Canada. Very often sums are appropriated to be disbursed in a manner to be prescribed by regulation to be made by the Governor in Council. The recitals of such Instruments are often, however, obscure. If the practice of making Instruments pursuant to Appropriation Acts is to continue, the recitals to the Instruments should at least specify the Vote and Vote Number of the particular Appropriation Act or Acts relied upon. This may appear to be an elementary requirement but it is not always met.

7. Many Regulations need not be published under exemptions provided for by the Statutory Instruments Act and the Regulations made under it. Many Regulations are not published. Merely perusing the Canada Gazette Part II, however, will not establish whether the Regulations that have not been published are properly exempt from publication. Attached at "C" is a

list of all Regulations made since the 1st of January 1972 which have not been published. Many of these can clearly be seen to fall within classes of Regulations exempted from publication by the Act and Regulations (Refer Regulations, sections 7 and 14). However, in any particular fortnightly issue of the Canada Gazette Part II not even the name and enabling statute appears opposite the SOR number of an unpublished Regulation. The number is simply skipped, this being the only indication that a Regulation has been made but has not been published. One has to wait for the next quarterly index to the Gazette to ascertain the subject matter of an unpublished Regulation and the statute or delegated legislation pursuant to which it is made.

A delay of up to four months in the provision of such basic information is not terribly satisfactory, especially as the information does exist and requires only to be disseminated. In order to ensure that the power to exempt from publication is not being abused, the Privy Council Office might be called upon either to note all cases of non-publication in the Gazette as published fortnightly, giving SOR number, title and enabling statute, or to attest to the Committee in each case of non-publication that the exemption is lawful. It might be thought desirable to go even further and to require the Privy Council Office to state positively upon what ground any particular Regulation has been exempted from publication.

8. Some statutes specify matters that are or may be prescribed by the Governor in Council. The general section of the statute which confers regulation-making power on the Governor in Council then empowers the Governor in Council to make regulations in respect of anything that by the Act may be

or is to be prescribed. In some instances the recitals to Instruments recite only the latter section and not the section of the Act which specifies the subject matter which may be prescribed. Both should be recited.

9. Experience since May has shown that problems of scrutinizing Instruments under the income-taxing statutes are insurmountable for persons not expert in that particular field. This difficulty was discussed generally during the summer with the Parliamentary Counsel to the Senate and with the Senate Co-Chairman. As a result it is recommended that a special tax consultant be retained to deal with income-taxing Instruments.

At the same time the question was raised as to whether the same consideration applied to Instruments under the Superannuation Acts. To date the Instruments under these Acts have not been of a kind so complex, mathematical or actuarial as to require submission to an outside consultant. It may be in the future, however, that outside referral may be desirable.

B. Comments as to Substance

These will generally be made with reference to particular Instruments. Several distinct problems, nevertheless, have arisen which we would like to submit to the Committee for individual attention. Due to the need to have this report ready for the meeting of 31st October 1974 it is possible only to state some of these problems:-

(i) the general issue of sub-delegation of rule-making power by the Governor in Council to a Minister when the enabling statute empowers the Governor in Council to make regulations with respect to a particular subject matter;

(ii) the definition section of the Statutory Instruments Act and especially the meaning of the definitions of "regulations" and "statutory instruments";

(iii) the confusion which seems to exist as to whether some Instruments are regulations or merely statutory instruments;

(iv) the status of certain rules or instructions not now regarded officially as either statutory instruments or regulations, for example, Directives of the Commissioner of Penitentiaries, Income Tax Interpretation Bulletins, Treasury Board Directives;

(v) the scrutiny of the enabling powers in Bills before enactment;

(vi) the amendment of existing enabling powers where they appear to be outmoded, obsolete or ill-suited to present needs;

(vii) "dispensing" amendments which waive the legal effect of regulations in favour of specified individuals, for example, Establishment Regulations under the Veterans' Land Act, Immigration Special Relief Regulations.

APPENDIX RSI–2
August, 1974

DRAFT CRITERIA FOR THE ASSESSMENT OF REGULATIONS AND STATUTORY INSTRUMENTS BY THE STANDING JOINT COMMITTEE

* 1. Whether they are authorized by the terms of the enabling statute or regulation or if matters of the Prerogative, they are in conformity with the Common Law (Public Law).

* 2. Whether the precise section or sections of the enabling statute or regulation relied upon by the regulation-making authority is/are recited.

3. Whether they make some unusual or unexpected use of the powers conferred by the enabling statute or by the Prerogative.

4. Whether they have complied with the provisions of the Statutory Instruments Act with respect to transmittal, recording, numbering and publication.

5. Whether they have complied with any laying or tabling provisions contained in the enabling statute.

* 6. Whether the satisfaction of all conditions precedent to the making of the regulation or statutory instrument has been recited.

7. Whether they trespass unduly on personal rights and liberties and in particular whether they appear to affect the rights and liberties of the subject beyond the terms expressly provided for in the enabling statute or permitted by the Common Law.

8. Whether they tend directly or indirectly to exclude the jurisdiction of the Courts without explicit provisions therefor in the enabling statute.

9. Whether they are made in pursuance of an enactment containing specific provisions excluding them from a challenge in the Courts, either at all times or after the expiration of a specific period.

10. Whether they purport to have retroactive effect where the enabling statute confers no express authority so to provide or, where authority is so provided, retroactive effect appears to be oppressive, harsh or unnecessary.

11. Whether they make the rights and liberties of the subject dependent upon administrative and not judicial decisions, without express provision in that behalf in the enabling statute.

12. Whether for any reason they infringe the Rule of Law or the rules of natural justice.

13. Whether they represent an abuse of power in providing without good and sufficient reason that they shall come into force before registration by the Clerk of the Privy Council.

14. Whether they amount to substantive legislation which should be the subject of parliamentary enactment rather than administrative detail properly the subject of delegated legislation.

15. Whether they impose a fine, imprisonment or other penalty or shift the onus of proof of innocence to the person accused of an offence, without express provision in that behalf in the enabling statute.

16. Whether they impose a charge on the public revenues or contain provisions requiring payments to be made to the Crown or to any authority in consideration of any licences or consents or of any service to be rendered, or prescribe the amount of any such charge or payments, without express authority provided in the enabling statute.

17. Whether for any reason they tend to usurp control of Parliament over expenditure and taxation.

18. Whether they are in conformity with the Canadian Bill of Rights.

19. Whethey they are unclear in meaning or, for any other reason, the drafting appears to be defective.

20. Whether for any special reason their form or purport calls for elucidation.

APPENDIX RSI–3

REGULATIONS REGISTERED JANUARY 1, 1972 - JUNE 30, 1974
BUT NOT PUBLISHED IN THE CANADA GAZETTE PART II

SOR/72-19
SOR/72-56
SOR/72-59
SOR/72-70
SOR/72-71
SOR/72-146
SOR/72-162
\- SOR/72-224
I SOR/72-294 to SOR/72-296 inclusive
* SOR/72-304
SOR/72-309
I SOR/72-310 to SOR/72-320 inclusive
I SOR/72-348 to SOR/72-353 inclusive
SOR/72-369
SOR/72-370
I SOR/72-390 to SOR/72-393 inclusive
* SOR/72-403 to SOR/72-406 inclusive
* SOR/72-413
I SOR/72-421 to SOR/72-423 inclusive
I SOR/72-436
I SOR/72-437
I SOR/72-445 to SOR/72-450 inclusive
* SOR/72-473 to SOR/72-475 inclusive
* SOR/72-479
\- SOR/72-488
* SOR/72-489
* SOR/72-490
* SOR/72-494 to SOR/72-498 inclusive
* SOR/72-501
* SOR/72-504 to SOR/72-512 inclusive
SOR/72-514
* SOR/72-517 to SOR/72-522 inclusive
SOR/72-537
I SOR/72-538 to SOR/72-543 inclusive
* SOR/72-544 to SOR/72-551 inclusive
* SOR/72-555
* SOR/72-556
I SOR/72-565 to SOR/72-567 inclusive
* SOR/72-568 to SOR/72-596 inclusive
\- SOR/72-597
* SOR/72-598 to SOR/72-619 inclusive
\- SOR/72-620
\- SOR/72-621
\- SOR/72-622
* SOR/72-623 to SOR/72-640 inclusive

SI/72-65
SI/72-69
SI/72-99
SI/72-113
SI/72-114

I SOR/73-27
I SOR/73-28
I SOR/73-77
I SOR/73-78
I SOR/73-89
\- SOR/73-109
SOR/73-120 to SOR/73-125 inclusive
SOR/73-137
SOR/73-138
SOR/73-140
I SOR/73-141 to SOR/73-150 inclusive
SOR/73-164
I SOR/73-189
I SOR/73-190
I SOR/73-200 to SOR/73-203 inclusive
SOR/73-216
I SOR/73-227
I SOR/73-247 to SOR/73-249
SOR/73-251
SOR/73-252
I SOR/73-292
I SOR/73-293
I SOR/73-302 to SOR/73-305
SOR/73-310
\- SOR/73-329
I SOR/73-331
I SOR/73-348
I SOR/73-362
I SOR/73-412
I SOR/73-414 to SOR/73-416 inclusive
I SOR/73-449
I SOR/73-450
I SOR/73-456
I SOR/73-462 to SOR/73-466 inclusive
I SOR/73-472
I SOR/73-546
I SOR/73-561
I SOR/73-566
I SOR/73-573 to SOR/73-575 inclusive
\- SOR/73-577
SOR/73-613
I SOR/73-615
I SOR/73-616
I SOR/73-648 to SOR/73-651 inclusive
I SOR/73-688
SOR/73-691
I SOR/73-696
I SOR/73-697

SI/73-5
SI/73-23

SOR/74-34 to SOR/74-39 inclusive
SOR/74-45
I SOR/74-46
SOR/74-51 to SOR/74-53 inclusive
I SOR/74-88
I SOR/74-114
I SOR/74-115
I SOR/74-151
I SOR/74-159
I SOR/74-171
SOR/74-183
I SOR/74-184
SOR/74-211 to SOR/74-213 inclusive
I SOR/74-224
I SOR/74-225
SOR/74-229
SOR/74-230
SOR/74-305
I SOR/74-306
I SOR/74-330

1972 - Total of unpublished SOR's	171		
Total of unpublished SI's	5		
		176	
1973 - Total of unpublished SOR's	81		
Total of unpublished SI's	2		
		83	
1974 - Total of unpublished SOR's	29		
Total of unpublished SI's	0		
		29	
		288	

\- Indicates that the number could not be found in the Index to the Canada Gazette.

I Indicates a by-law made by the Council of a Band under Section 81 of the Indian Act, which is exempt from publication pursuant to Section 14(2) of the Statutory Instruments Act.

* Indicates a regulation which was made prior to January 1, 1972 but was registered after January 1, 1972.

The remaining numbers will be found listed under the enabling statute pursuant to which the Regulation or Statutory Instrument was made (pages 3 and 4).

Aeronautics Act

Temporary Restricted Airspace Order, September 13, 1972	SOR/72-309
January 10, 1973	SOR/72-537
May 9, 1973	SOR/73-140
May 14 - 15, 1974	SOR/74-230

Anti-Dumping Act

Order Prescribing Form of Oath	SOR/72-369
Order Prescribing Form of Written Request	SOR/72-370

Crown Liability Act

Crown Ceases to Control or Occupy Breakwater at Ochre River, Manitoba	SI/72-99
Crown Ceases to Control or Occupy Breakwater at Port Grenville, N.S.	SI/73-5
Crown Ceases to Control or Occupy Haulout at Black Point, N.S.	SI/72-65
Crown Ceases to Control or Occupy Wharf at Margaree Island, N.S.	SI/72-69
Crown Ceases to Control or Occupy Wharf at River Ouelle, Quebec	SI/72-113
Crown Ceases to Control or Occupy Wharf at St. Michel-de-Bellechasse	SI/72-114
Crown Ceases to Control or Occupy Wharves at Harbour Grace and Hooping Harbour, Nfld. and the Breakwater at Framboise, N.S.	SI/73-23

Fisheries Act

Lobster Fishing Variation Order No. 1, 1973	SOR/73-251
No. 2, 1973	SOR/73-252
No. 3, 1973	SOR/73-310
Tuna Closed Time Variation Order 1972	SOR/72-59
1973	SOR/73-164
1974	SOR/74-183
British Columbia	
Herring Fishing Variation Order	SOR/74-305
New Brunswick	
Oyster Closed Time Variation Order No. 1, 1973	SOR/73-613
Salmon Quota Variation Order No. 1, 1972	SOR/72-146
	SOR/72-162
Smelts Closed Time Variation Order 1972-1	SOR/72-56
Northwest Territories	
Commercial Fishing Closed Time Variation Order No. 1, 1973	SOR/73-216
Commercial Fishing Variation Order No. 1, 1973	SOR/73-691
No. 1, 1974	SOR/74-229
Nova Scotia	
Herring Closed Time Variation Order 1972-1	SOR/72-514
Smelts Closed Time Variation Order 1972-1	SOR/72-70
1973-1	SOR/73-137
Ontario	
Ontario Closed Season Variation Order 1972-1	SOR/72-19
Prince Edward Island	
Smelts Closed Time Variation Order 1972-1	SOR/72-71
1973-1	SOR/73-138

Public Lands Grants Act

Gulf Oil Canada Limited Regulations, 1973	SOR/73-120
1974	SOR/74-211
Mobil Oil Canada Ltd. Regulations, No. 1, 1973	SOR/73-121
No. 2, 1973	SOR/73-122
No. 1, 1974	SOR/74-52
No. 2, 1974	SOR/74-212
Siebens Oil & Gas Ltd. Regulations, 1973	SOR/73-123
1974	SOR/74-53
Standard Oil (B.C. Ltd.) Regulations, 1973	SOR/73-124
1974	SOR/74-51
Texaco Exploration Canada Ltd. Regulations, 1973	SOR/73-125
1974	SOR/74-213

Territorial Lands Act

Gulf Oil Canada Limited Regulations, 1973	SOR/73-120
Mobil Oil Canada Ltd. Regulations, No. 1, 1973	SOR/73-121
No. 2, 1973	SOR/73-122
No. 1, 1974	SOR/74-52
Siebens Oil & Gas Ltd. Regulations, 1973	SOR/73-123
1974	SOR/74-53
Standard Oil (B.C. Ltd.) Regulations 1973	SOR/73-124
1974	SOR/74-51
Texaco Exploration Canada Ltd. Regulations, 1973	SOR/73-125

APPENDIX RSI-4

DRAFT CRITERIA FOR THE ASSESSMENT OF REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS BY THE STANDING JOINT COMMITTEE

Prepared by the Law Clerk and Parliamentary Counsel of the Senate.

The Committee recommends that it be authorized to examine for report to the two Houses of Parliament any Regulation or other Statutory Instrument within its terms of reference that, in the judgment of the Committee:

(1) (a) is not authorized by the terms of the enabling statute, or, if it is made pursuant to the prerogative, its terms are not in conformity with the common law, or

(b) does not clearly state therein the precise authority for the making of the Instrument;

(2) has not complied with the provisions of the Statutory Instruments Act with respect to transmittal, recording, numbering or publication;

(3) (a) has not complied with any tabling provision or other condition set forth in the enabling statute; or

(b) does not clearly state therein the time and manner of compliance with any such condition;

(4) makes some unusual or unexpected use of the powers conferred by the enabling statute or by the prerogative;

(5) (a) tends directly or indirectly to exclude the jurisdiction of the Courts without explicit authorization therefor in the enabling statute; or

(b) makes the rights and liberties of the subject dependent on administrative discretion rather than on the judicial process;

(6) purports to have retroactive effect where the enabling statute confers no express authority so to provide or, where such authority is so provided, the retroactive effect appears to be oppressive, harsh or unnecessary;

(7) appears for any reason to infringe the rule of law or the rules of natural justice;

(8) provides without good and sufficient reason that it shall come into force before registration by the Clerk of the Privy Council;

(9) in the absence of express authority to that effect in the enabling statute or prerogative, appears to amount to the exercise of a substantive legislative power properly the subject of direct parliamentary enactment, and not merely to the formulation of subordinate provisions of a technical or administrative character properly the subject of delegated legislation;

(10) without express provision to that effect having been made in the enabling statute or prerogative, imposes a fine, imprisonment or other penalty, or shifts the onus of proof of innocence to the person accused of an offence;

(11) imposes a charge on the public revenues or contains provisions requiring payment to be made to the Crown or to any other authority in consideration of any license or service to be rendered, or prescribes the amount of any such charge or payment, without express authority to that effect having been provided in the enabling statute or prerogative;

(12) is not in conformity with the Canadian Bill of Rights;

(13) is unclear in its meaning or otherwise defective in its drafting,

(14) for any other reason requires elucidation as to its form or purport.

APPENDICE RSI—1

Rapport de M. Eglington

PARTIE I - ÉTAT ACTUEL DE L'ÉTUDE INITIALE

1. Les travaux ont débuté en mai et se sont poursuivis pendant quatre mois; ont participé à ces travaux: Mlle Mayrand, six auxiliaires juridiques temporaires* et moi-même. Tous les règlements et autres textes réglementaires (auxquels on se référera par la suite sous le nom de textes ou d'instruments) que le Comité avait pour tâche d'examiner l'ont été jusqu'à la fin d'août 1974, époque à laquelle les six auxiliaires retournaient à leurs études et où j'ai démissionné de mon poste à l'emploi du Bibliothécaire parlementaire. Donc, environ 1900 textes concernant les années 1972, 1973 et 1974 ont subi un premier examen, et un rapport préliminaire a été consacré à chaque texte considéré comme contestable, vague ou douteux. Des commentaires définitifs ont été rédigés en vue de leur présentation au Comité mixte permanent sur environ trois cinquièmes des Textes tombant dans ces catégories. Cela n'aurait pas été possible sans l'initiative et le travail exemplaire des auxiliaires juridiques temporaires, dont le Comité souhaitera peut-être souligner les efforts.

Mlle Mayrand étant demeurée à l'emploi de la Bibliothèque du Parlement, le travail de préparation des commentaires définitifs portant sur les textes s'est poursuivi pendant les mois de septembre et octobre. Pendant cette période, j'ai travaillé à temps partiel, soit l'équivalent de trois jours de travail par semaine et j'assistais le jeudi, aux réunions de la Direction des Comités du Sénat dans l'immeuble Victoria. Notre secrétaire, Mmme Hélène Leroux, dont j'ai fortement recommandé l'engagement

---

* Mlle H. Black
M. M. P. F. Laurie
M. J. Patenaude
M. J. Riou
M. R. Gaudet
M. P. Millican

en mai dernier par la Bibliothèque du Parlement demeure également à son poste. C'est Mme Leroux qui a entièrement mis sur pied notre système de classement et de cataloguage dont je vais maintenant tenter d'expliquer le fonctionnement.

2. Un dossier est consacré à chaque texte, et chaque texte est consigné dans un régistre général des textes. Tout commentaire concernant un texte est noté à la fois dans le registre et dans le dossier. De plus, nous possédons également un registre de route qui nous permet de savoir instantannément à quel stade en est rendu tel texte. Par exemple, non contestable - retourné aux archives; renvoyé pour examen au Comité mixte permanent; questions posées aux organismes de règlementation, etc. Dans la mesure du possible, tous les textes présentant des problèmes semblables font l'objet de références croisées. Les amendements et les abrogations font également l'objet de remarques.

3. En juin, l'hon. sénateur E. A. Forsey, Mlle Mayrand et moi-même avons visité le Parlement britannique afin de constater de quelle façon se faisait l'examen des textes à Westminster. Nous avions la chance d'être accompagnés du légiste et conseiller parlementaire du Sénat, M. E. Russel Hopkins, qui nous a grandement aidé lors de nos discussions avec les membres et représentants du Comité mixte de Westminster.

4. L'examen effectué jusqu'à maintenant a respecté les critères contenus dans l'Annexe "A". Depuis mai, certains amendements se sont avérés nécessaires, et ils font l'objet de la liste de l'Annexe "B". Les critères nouveaux ou amendés sont marqués d'un astérisque. Les critères utilisés ne

sont absolument pas officiels, et le Comité envisagera peut-être l'adoption rapide d'un ensemble de critères destinés à être utilisés régulièrement.

5. Comme l'a suggéré l'hon. sénateur L. J. Robichaud, il serait peut-être bon que l'examen effectué par le Comité se fasse en deux phases. Il faut examiner, par sujet ou par statut d'autorisation, les textes allant, mettons jusqu'au 30 août 1974; par exemple tous les règlements sur le pilotage ensemble, tous les règlements sur les pêches ensemble, etc. En même temps, on pourrait étudier, par ordre chronologique, à mesure qu'ils sont rédigés, les textes d'après le 30 août. En ce qui concerne la dernière catégorie de textes, le Comité étudiera chacun de ceux qui ont été rédigés et publiés, que le personnel ait ou non fait des commentaires à leur sujet. Pour ce qui est de ce que l'on pourrait appeler l'accumulation de textes rédigés avant le 30 août, je dois souligner que ni Mlle Mayrand, ni moi-même insistons sur l'infaillibilité de nos remarques ou de l'étude préliminaire qui a été effectuée. Actuellement, cependant, il est difficile de voir comment le Comité pourrait s'occuper d'une accumulation de textes d'environ deux ans et deux tiers sans qu'une première sélection ne soit effectuée pour mettre de côté les textes méritant un examen plus approfondi.

6. Chacun des membres du Comité recevra une copie de chacun des textes et commentaires afin que le Comité puisse les examiner. Bien sûr il faudra pour cela beaucoup de copies et le Comité pensera peut-être qu'il serait bon, à l'avenir, que le bureau du Conseil privé lui fournisse,

mettons 25 copies de chacun des textes enregistrés et publiés dans la Gazette. En Grande-Bretagne, la pratique veut que le ministère d'État proposant des textes fournisse suffisamment de copies au Comité d'étude du Parlement impérial.

7. Une fois que le Comité se sera mis à étudier les textes, il lui faudra, pour que son travail soit efficace, demander, de temps en temps, des explications de vive voix ou par écrit, à ceux qui font des règlements car ce n'est qu'ainsi que les textes douteux pourront être correctement évalués. Quant au travail effectué jusqu'ici, on n'a pas essayé d'avoir des explications sur les usages en cause ou de discuter les textes avec ceux qui établissent les règlements ou avec le bureau du Conseil privé. Il peut être utile pour les membres du Comité de citer les pratiques britanniques à cet égard, pratiques que l'on trouve dans le "Handbook on Statutory Instruments Procedure", publié en 1968 par le Statutory Publications Office.

> "146. Les ministères ne sont pas tenus de fournir des explications officielles sur les textes distribués au Comité, à moins que ce dernier ne l'exige. De son côté, le Comité est tenu de permettre à tout ministère en cause de fournir des explications orales ou écrites avant de déclarer qu'un texte doit être tout particulièrement porté à l'attention de la Chambre. Dans chacun de ces cas, le Comité dira sur quels points il exige des explications. De plus, il appartiendra au ministère d'envoyer, au moment où il distribue un texte au Comité, un bref énoncé portant qu'à son avis, ce texte doit être étudié conformément aux principes du mandat du Comité, et surtout (ii) (de l'exclusion de la contestation au tribunal et (iv) (de l'effet rétroactif de l'inexistence d'une autorisation expresse). Lorsque le ministère rédige un texte qui pourrait, pense-t-on, avoir un effet rétroactif, celui-ci doit être accompagné d'une brève explication pour le Comité.

147. Lorsque des témoignages sont donnés de vive voix (à la demande du ministère ou du Comité), le choix du ou des témoins du ministère est laissé à la discrétion de ce dernier. Normalement, c'est un membre de sa direction juridique ou un de ses conseillers juridiques qui convient le mieux. Le Comité ne peut absolument pas exiger la présence d'une personne (soit en donnant son nom ou celui du poste qu'elle occupe); il ne peut pas non plus recevoir des témoignages d'une source autre que le ministère intéressé. Les dossiers et autres documents officiels du ministère ne doivent pas être présentés au Comité. On considère qu'il n'est pas bon que les ministres comparaissent devant le Comité au nom de leur ministère, car ils pourraient anticiper sur la déclaration ministérielle (pour défendre une politique et donner des explications) à laquelle a droit l'ensemble de la Chambre lors du débat sur une motion destinée à ratifier ou annuler le texte.

148. Toutes les explications fournies par les ministères au Comité, que ce soit en réponse à une demande ou à un avis du Comité ou de la propre initiative du ministère, doivent se limiter aux questions que le Comité peut étudier, comme le prévoit son mandat. Il faut bien remarquer que le Comité ne s'occupe pas des mérites de la politique à laquelle un texte donne effet.

Lorsque les dispositions d'un instrument comportent des expressions techniques qui ne peuvent pas, de l'avis du ministère, être pleinement comprises par tous ceux qui pourraient être touchés par son application, certaines explications devraient en être données au Comité, en même temps que les copies de l'instrument.

149. Dans la préparation de mémoires et de témoignages, les ministères ne devraient pas perdre de vue la probabilité de publication si le Comité décide de faire rapport de l'instrument à la Chambre. Les ministères sont tenus de fournir au Comité tous les renseignements nécessaires à l'examen des instruments. Les ministères doivent toutefois indiquer dans leurs mémoires écrits ou leurs témoignages oraux, tout passage dont la publication serait, à leur avis, contraire à l'intérêt public. La décision de faire rapport à la Chambre relève du Comité, qui, toutefois, doit respecter les désirs des ministères à cet égard, si ces derniers s'opposent à toute publication seulement lorsqu'il y a preuves évidentes que l'intérêt public en souffrirait.

150. Le Comité publie après chaque réunion (habituellement tous les quinze jours pendant la session) ses procès-verbaux et au besoin, un rapport dans lequel sont mentionnés les instruments sur lesquels il désire attirer l'attention de la Chambre, et, également, tous les trois ans environ des rapports spéciaux, fondés sur l'examen des textes réglementaires pendant une période d'année. Ces rapports spéciaux contiennent fréquemment des recommandations, etc., dont les ministères doivent tenir compte."

8. Certains instruments comportent des erreurs qui sont de toute évidence de simples erreurs typographiques et qui n'en changent pas la signification. Ces dernières ne sont ni commentées ni notées en Comité. Toutefois, une fois ces erreurs détectées, il conviendrait peut-être que les greffiers des comités soient autorisés à communiquer à ceux qui sont responsables de la publication des listes d'amendements au texte de la Partie II de la Gazette du Canada, la méthode utilisée pour corriger les erreurs typographiques dans les instruments publiés auparavant.

PARTIE II - OBSERVATIONS DÉCOULANT DE L'EXAMEN EFFECTUÉ À CE JOUR

A. Commentaires sur la forme des instruments

1. De nombreux instruments provoquent la modification d'instruments antérieurs, dont un grand nombre à leur tour ont été modifiés au moins une fois depuis leur première rédaction. En donnant le numéro d'enregistrement et de publication (DORS/74-x Gazette du Canada, Partie II, Vol. y, No. z, date), d'un instrument, il est de coutume de n'indiquer que l'instrument original et la plus récente modification. Ainsi, la plus récente modification au Règlement sur les grains du Canada, DORS/74-543, donne le Règlement sur les grains du Canada "approuvé par le décret du conseil C.P. 1971-417, DORS/71-90" et n'indique que la modification apportée par DORS/74-458. Mais, entre-temps, de nombreuses modifications ont été apportées au Règlement sur les grains du Canada. Il est toujours essentiel, pour évaluer les modifications, de s'assurer de l'état actuel des parties correspondantes du règlement. Donc, une référence devrait être donnée pour toutes les modifications importantes du règlement et non simplement pour la plus récente, qu'elle soit importante ou non. En bref, si un instrument comporte un renvoi à un instrument antérieur qui a été modifié par plusieurs autres instruments, le terme "modifié" devrait être expliqué par une note en bas de page donnant non seulement le principal instrument ou l'instrument modifié mais tous les instruments, de la façon suivante:

(i) Si toutes les modifications ont trait aux questions traitées dans le nouvel instrument, elles devraient alors être toutes mentionnées;

(ii) Si certaines seulement sont pertinentes, la note en bas de page devrait se lire comme suit: "le (les) instrument(s) modificateur(s) pertinent(s) est/sont..."

(iii) S'il est très clair qu'il n'y a aucune modification pertinente, la note explicative devrait préciser que "Le(s) règlement(s)/le(s) Texte(s) réglementaire(s) d'amendement ne se rapporte(nt) pas au sujet de ce Règlement/texte réglementaire" ou qu'"il n'y a aucun amendement qui porte expressément sur le sujet de ce Règlement/texte réglementaire" ou que "l'amendement ne se rapporte pas expressément au sujet de ce Règlement/texte réglementaire".

2. La citation des lois dans le préambule des instruments est loin d'être satisfaisante. Par exemple il n'est pas très utile de s'en rapporter simplement, à la Loi sur les grains du Canada. Pour trouver cette loi, il serait logique de chercher dans les Statuts révisés du Canada. Toutefois, la loi que l'on y trouve a été entièrement abrogée. Afin de permettre l'identification facile de l'autorité législative sur laquelle est fondée la rédaction de l'instrument, la citation d'une loi devrait être complète et explicite. Si l'on n'améliore pas cette citation, le problème sera de plus en plus irritant au fur et à mesure qu'augmentera le nombre d'années écoulées depuis la dernière révision des Statuts.

Par exemple, il faudrait citer la Loi sur les grains du Canada de la façon suivante: "Loi sur les grains du Canada 1970, 19-20-21 Eliz. II, c. 7". Toute modification de la loi citée devrait être accompagnée d'une note explicative, donnant l'année. l'année du règne et le chapitre, ou le numéro du chapitre dans les suppléments des statuts révisés, lorsque les modifications y ont été incorporées. On trouve dans le DORF/72-292 un exemple de bon exposé et de bonne citation, qui sont censés être faits en vertu "de l'article 400 de la Loi sur la marine marchande du Canada et de l'article 739 de ladite loi, décrété par l'article 2 de la Loi modifiant la Loi sur la marine marchande du Canada, chapitre 27 des Statuts du Canada, 1970-1971." On trouve peut-être superflu de préciser la forme mais on ne saurait être trop clair dans une citation, afin que chacun puisse trouver facilement la loi qu'il cherche et les modifications qui s'y rapportent.

3. Le pouvoir de rédiger un instrument dépend souvent, en vertu de la loi d'autorisation, de l'exécution de certaines conditions préalables qui peuvent être citées en tant qu'exposé des faits. Il faudrait exposer l'exécution de cette condition dans le préambule. Par exemple, on pourrait dire qu'un certain avis a été publié comme la loi l'exige, ou que le gouverneur en conseil est convaincu que ..., ou que l'on a fait parvenir un avis aux municipalités environnantes, ou que cet avis a été envoyé à des personnes faisant partie d'un commerce quelconque. Certaines lois ne permettent la rédaction d'instruments qu'après la fin des consultations. Il faudrait également exposer l'exécution de ces conditions en ajoutant des expressions telles que "après consultation ...".

Les cas où l'exécution des conditions préalables n'a pas été exposée ont été notés pour renvoi au Comité. Souvent, lorsque la condition préalable était la publication d'un avis dans la Partie I de la Gazette du Canada, on effectuait des recherches afin de s'assurer si l'avis avait bien été imprimé. Toutefois, il serait indiqué à l'avenir de laisser à l'autorité chargée de faire les règlements le soin de vérifier l'exécution des conditions préalables et de veiller à ce que le comité n'assume pas un rôle d'enquêteur en effectuant des recherches dans la Gazette du Canada où ailleurs.

4. Le Comité voudra peut-être juger s'il convient ou non d'accompagner chaque instrument d'une note explicative officielle. Il est extrêmement difficile de comprendre la raison d'être d'un bon nombre d'instruments, notamment ceux qui ont pour but de modifier une loi, sans avoir quelques explications sur leur objet. L'instrument qui ne fait que supprimer certains mots d'un article d'un autre instrument ou ajouter certaines catégories à l'annexe d'un instrument signifie peu en lui-même et exige beaucoup d'étude et de recherches, ce qu'on ne saurait attendre d'une personne ordinaire. Au Royaume-Uni, chaque texte est accompagné de notes explicatives et les paragraphes suivants, tirés du "Handbook for Statutory Instruments", sont cités pour la gouverne du Comité:

> "Notes explicatives des textes réglementaires:
>
> 117. Une note explicative doit être annexée à chaque instrument pour en préciser l'objet. Les ministères qui rédigent ces notes explicatives auraient profit à consulter leurs agents d'information).

118. Une note explicative est particulièrement utile si l'instrument semble s'expliquer de lui-même, mais que la note évite de renvoyer le lecteur à d'autres instruments, comme il arrive lorsqu'un autre instrument est modifié, et que l'effet de l'instrument précédent, celui de la modification, ou les deux, ne sont pas manifestes d'après le texte. La note explicative doit dans ce cas décrire le sujet traité par les dispositions modifiées de façon à indiquer l'objet de la modification.

119. Lorsqu'un instrument en abroge un autre en le remplaçant, la note explicative doit déclarer que ce dernier est remplacé, tant pour indiquer que la disposition n'est pas faite pour la première fois que pour prévenir celui qui la lit sans lire l'instrument lui-même, qu'il y a une annulation. (Lorsqu'un instrument principal et un certain nombre d'instruments modificatifs sont annulés ensemble, il suffit de mentionner l'instrument principal).

120. Les notes explicatives sont souvent publiées ou résumées dans les journaux professionnels ou autres publications afin de donner les détails de lois récentes et, c'est pourquoi il est si important de rédiger les notes de façon à ce que un lecteur ordinaire puisse apprécier l'effet de l'instrument, sans avoir à s'y référer. Les notes explicatives doivent, bien entendu, être aussi courtes que possible, tout en demeurant complètes et claires. Lorsqu'une note explicative deviendrait d'une longueur démesurée par ses énumérations, ses particularités de personnes, d'articles ou de circonstances, il faut, dans la note s'en tenir à une description de ce qui doit être fait et renvoyer le lecteur à la partie pertinente de l'instrument pour les détails.

121. Il ne faut pas, dans les notes explicatives, argumenter et chercher à expliquer ou à justifier une politique, et encore moins prétendre analyser la loi. Ces notes ne doivent qu'informer le lecteur et l'aider à apprécier l'objet d'une nouvelle loi, sans trop de difficulté ou de recherches. Il faut parfois une étude approfondie pour saisir toute la portée d'un instrument législatif; il n'est pas toujours facile de découvrir d'après l'instrument lui-même s'il est suffisamment important pour justifier une telle étude; la note explicative doit fixer le lecteur sur ce point. Il convient de se placer du point de vue d'un lecteur qui n'est pas familier avec la loi afférante à ce sujet, plutôt que de celui d'un fonctionnaire administratif.

122. Si un instrument a un effet rétroactif, la note explicative doit indiquer l'autorité de la loi d'autorisation sur laquelle se fonde la disposition de rétroactivité. (Privée de cette autorité, la validité de la disposition peut être mise en doute).

123. La note explicative doit être placée immédiatement après l'instrument auquel elle se rapporte et donner le titre et l'avertissement suivants, ce dernier étant imprimé en italiques:-

NOTE EXPLICATIVE

(Cette note ne fait pas partie du Règlement ou du Décret, etc.,)"

5. L'examen de plusieurs exposés d'instruments révèle qu'ils ne contiennent pas un renvoi, par article, à l'autorité législative en vertu de laquelle l'instrument est rédigé. Chaque instrument doit contenir un renvoi, par article, aux lois générales ou à celles qui en sont tirées et en vertu desquelles ces pouvoirs déterminés ont été établis, de sorte que ceux qui sont intéressés à la question des "vires" puissent savoir quels pouvoirs sont revendiqués. Il ne suffit pas de citer comme autorité le nom d'une loi ou d'un règlement, par exemple, le Règlement de l'aviation. Tous les textes où on ne mentionnait pas, par article, l'autorité d'habilitation sur laquelle on s'était fondé, ont été notés pour renvoi au Comité. L'étude vise dans la plupart des cas à dégager le ou les articles de la Loi ou du Règlement qui semblent conférer l'autorité sur laquelle se fondent les instruments. Ces articles ont été dûment notés. Cependant, la recherche aurait, dans certains cas, exigé si longtemps que c'aurait été une perte de temps. On peut prendre comme exemples certains instruments qui n'ont été faits que selon la Loi sur la Commission du

blé. On a pensé qu'il faudrait en appeler à certaines autorités préposées à l'établissement de règlements pour déterminer sur quelle autorité on s'est fondé et pour que le Comité ne soit pas nécessairement forcé à trouver ces renseignements.

6. Biens des instruments sont censés être faits conformément à des Lois de subsides. Cette coutume semble inconnue au Royaume-Uni, mais elle est courante au Parlement du Canada. Très souvent des sommes prévues sont destinées à être déboursées suivant un mode prescrit par un règlement du gouverneur en conseil. Toutefois, l'énumération de tels instruments est souvent obscure. Si cette pratique d'établir les instruments conformément aux lois de subsides doit continuer, l'énumération devra au moins comprendre le crédit et le numéro du crédit de la ou des lois de subsides sur lesquels on s'appuie. Si élémentaire que semble cette condition, elle n'est pas toujours remplie.

7. Biens des règlements n'ont pas besoin d'être publiés aux termes de dispenses prévues par la Loi sur les textes réglementaires et les règlements adoptés aux termes de cette dernière. Nombre de règlements ne sont pas publiés. Il ne suffit pas toutefois de lire attentivement la partie II de la Gazette du Canada pour savoir si les règlements qui n'ont pas été publiés étaient vraiment dispensés de l'être. On trouve dans l'annexe "C" une liste de tous les règlements adoptés depuis le 1er janvier 1972 qui n'ont pas été publiés. Il est facile de voir que bon nombre d'entre eux sont

dispensés de publication par la loi et le règlement (voir le règlement, articles 7 et 14). Cependant, dans toute édition bimensuelle de la partie II de la Gazette du Canada, on peut voir que le nom et la loi d'autorisation ne sont même pas donnés à côté du numéro DORS d'un règlement non publié. Le numéro est tout simplement omis, ce qui est la seule indication qu'un règlement a été établi, mais non publié. Il faut attendre la parution du prochain index trimestriel de la Gazette pour s'assurer du sujet d'un règlement non publié et de la loi ou de la législation déléguée sur lesquelles il se fonde.

C'est trop d'attendre quatre mois pour obtenir ce renseignement, surtout que ce renseignement existe et qu'on à qu'à le publier. Afin que l'on n'abuse pas du pouvoir de dispenser un règlement de toute publication, on peut demander au bureau du Conseil privé, soit de noter tous les cas de non-publication dans la parution bimensuelle de la Gazette donnant le numéro DORS, le titre et la loi d'autorisation, soit de certifier au Comité que chaque omission de publication est légale. Peut-être faudra-t-il aller encore plus loin et exiger du bureau du Conseil privé qu'il précise la raison motivant l'exemption de publication d'un règlement donné.

8. Certaines lois précisent des sujets qui sont prescrits, ou peuvent l'être, par le gouverneur en conseil. L'article de la loi qui porte sur les généralités et confère au gouverneur en conseil le

pouvoir d'établir des règlements, l'autorise donc par le fait même à établir des règlements en ce qui concerne toute chose qui peut être ou doit être prescrite par ladite loi. Dans certains cas, la référence aux instruments n'en cite que le dernier article et non pas l'article de loi qui se rapporte à la mesure éventuellement prescrite. Il faudrait citer les deux.

9. Depuis mai, l'expérience a montré que l'examen des instruments relatifs à la législation de l'impôt sur le revenu présente des difficultés insurmontables pour les profanes en la matière. Ces difficultés ont fait l'objet d'une discussion générale durant l'été avec le conseiller parlementaire et le co-président du Sénat. Par la suite, on a recommandé de retenir les services d'un conseiller fiscal spécial qui s'occuperait des textes réglementaires sur l'impôt.

En même temps, on s'est demandé s'il en était de même pour les instruments relatifs aux Lois sur la pension de retraite. Jusqu'ici, ces textes n'ont pas été difficiles, mathématiques ou actuariels, au point d'exiger qu'on les soumette à un expert conseil de l'extérieur. Il se peut cependant qu'on doive y recourir plus tard.

B. Commentaires sur le fond

Ceux-ci porteront en général sur un instrument précis. Néanmoins, plusieurs problèmes distincts ont surgi que nous voudrions porter individuellement à l'attention du Comité. Coome le présent

rapport devra être prêt pour la réunion du 31 octobre 1974, il n'est possible d'en énumérer que quelques-uns, à savoir:

(i) la question générale de la sous-délégation du pouvoir décisionnaire du gouverneur en conseil à un ministre quand la loi habilitante autorisé le gouverneur en conseil à établir des règlements sur une question précise;

(ii) l'article de la Loi sur les textes réglementaires qui définit notamment le sens des mots "règlements" et "textes réglementaires";

(iii) la confusion qui semble régner quant à savoir si certains instruments sont en fait des règlements ou de simples textes réglementaires;

(iv) la qualité de certains règlements ou directives qui ne sont pas jusqu'ici considérés officiellement comme textes réglementaires ou règlements, par exemple, les directives du Commissaire des pénitenciers, les bulletins d'interprétation de l'impôt sur le revenu, les directives du Conseil du Trésor;

(v) l'examen des pouvoirs habilitants dans les projets de loi avant leur adoption;

(vi) la modification de pouvoirs habilitants en vigueur quand ils semblent démodés, désuets ou incompatibles avec les besoins actuels;

(vii) les amendements de "dispense" qui écartent la portée juridique de certains règlements en faveur de personnes données, par exemple, les règlements d'établissement en vertu de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants, les règlements de secours spécial à l'immigration.

APPENDICE RSI–2

Août 1974

projet: CRITÈRE UTILISÉS PAR LE COMITÉ CONJOINT PERMANENT POUR L'EXAMEN DES RÈGLEMENTS ET TEXTES STATUTAIRES

* 1. S'ils sont autorisés aux termes de la loi ou du règlement d'habilitation, ou si, étant établis en vertu de la prérogative royale, ils sont conformes à la common law (Droit public).

* 2. Si l'article ou les articles précis de la loi ou du règlement d'habilitation sur lequel/lesquels se fonde l'autorité réglementante est/sont énuméré(s) au préambule.

3. S'ils semblent faire un usage inhabituel ou inattendu des pouvoirs conférés par la loi habilitante.

4. Si les dispositions de la loi sur les instruments statutaires, relatives à la transmission, l'enregistrement, la numérotation et la publication, ont été respectées.

5. Si les dispositions relatives au dépôt, prévues dans la loi habilitante, ont été respectées.

* 6. Si le fait que les conditions préalables à l'établissement d'un règlement ou texte règlementaire aient été remplies, est mentionné au préambule.

7. S'ils empiètent indûment sur les droits et libertés individuelles et tout particulièrement s'ils semblent modifier les droits et libertés de l'individu en dépassant les termes expressément énoncés dans la loi habilitante ou permis par le droit coutumier

8. S'ils tendent, directement ou indirectement, à exclure la juridiction des tribunaux, sans que la loi habilitante ne contienne de dispositions explicites à cet effet.

9. S'ils sont établis en vertu d'une loi contenant des dispositions spécifiques aux fins d'exclure une contestation de ceux-ci devant les tribunaux, en tout temps ou à l'expiration d'une période déterminée

10. S'ils comportent un effet rétroactif alors que la loi habilitante ne confère aucune autorisation expresse à cet effet, et si cette autorisation est donnée, que l'effet rétroactif semble oppressif, sevère ou inutile

11. S'ils subordonnent les droits et libertés des citoyens aux décisions administratives plutôt qu'aux décisions judiciaires, sans que la loi habilitante ne contienne de dispositions expresses à cet effet

12. Si pour une raison quelconque, ils enfreignent la règle de droit (Rule of Law) ou les règles de justice naturelle

13. S'ils constituent un abus de pouvoir en prévoyant, sans une raison bonne et suffisante, qu'ils entreront en vigueur avant d'être enregistrés par le greffier du Conseil Privé

14. S'ils visent des questions de fond qui devraient relever du législateur plutôt que le détail administratif qui est l'objet de la législation déléguée

15. S'ils imposent une amende, une peine d'emprisonnement ou une autre pénalité ou s'ils imposent à la personne accusée d'un délit le fardeau de prouver son innocence, sans que la loi habilitante ne contienne de disposition expresse à cet effet

16. S'ils grèvent les deniers publics ou s'ils renferment des dispositions qui imposent des paiements à la Couronne ou à quelqu'autre autorité en retour d'un permis, d'une approbation ou d'un service rendu ou s'ils fixent le montant des frais ou paiements sans que la loi habilitante n'en ait donné l'autorité expresse

17. S'ils tendent à usurper le contrôle du Parlement sur les dépenses et les impôts

18. S'ils sont conformes à la Déclaration canadienne des droits

19. Si leur signification n'est pas claire ou si pour quelqu'autre raison leur rédaction semble incorrecte

20. Si, pour une raison quelconque, leur forme ou teneur exige des éclaircissements

APPENDICE RSI–3

RÈGLEMENTS ENREGISTRÉS DU 1er JANVIER 1972 AU 30 JUIN 1974
MAIS NON PUBLIÉS DANS PARTIE II DE LA GAZETTE DU CANADA

	DORS/72–19	
	DORS/72–56	
	DORS/72–59	
	DORS/72–70	
	DORS/72–71	
	DORS/72–146	
	DORS/72–162	
–	DORS/72–224	
I	DORS/72–294	à DORS/72–296 inclusivement
*	DORS/72–304	
	DORS/72–309	
I	DORS/72–310	à DORS/72–320 inclusivement
I	DORS/72–348	à DORS/72–353 inclusivement
	DORS/72–369	
	DORS/72–370	
I	DORS/72–390	à DORS/72–393 inclusivement
*	DORS/72–403	à DORS/72–406 inclusivement
*	DORS/72–413	
I	DORS/72–421	à DORS/72–423 inclusivement
I	DORS/72–436	
I	DORS/72–437	
I	DORS/72–445	à DORS/72–450 inclusivement
*	DORS/72–473	à DORS/72–475 inclusivement
*	DORS/72–479	
–	DORS/72–488	
*	DORS/72–489	
*	DORS/72–490	
*	DORS/72–494	à DORS/72–498 inclusivement
*	DORS/72–501	
*	DORS/72–504	à DORS/72–512 inclusivement
	DORS/72–514	
*	DORS/72–517	à DORS/72–522 inclusivement
	DORS/72–537	
I	DORS/72–538	à DORS/72–543 inclusivement
*	DORS/72–544	à DORS/72–551 inclusivement
*	DORS/72–555	
*	DORS/72–556	
I	DORS/72–565	à DORS/72–567 inclusivement
*	DORS/72–568	à DORS/72–596 inclusivement
–	DORS/72–597	
*	DORS/72–598	à DORS/72–619 inclusivement
–	DORS/72–620	
–	DORS/72–621	
–	DORS/72–622	
*	DORS/72–623	à DORS/72–640 inclusivement
	TR/72–65	
	TR/72–69	
	TR/72–99	
	TR/72–113	
	TR/72–114	
I	DORS/74–34	à DORS/74–39 inclusivement
I	DORS/74–45	
I	DORS/74–46	
I	DORS/73–27	
I	DORS/72–28	
I	DORS/73–77	
I	DORS/73–78	
I	DORS/73–89	
–	DORS/73–100	
	DORS/73–120	à DORS/73–125 inclusivement
	DORS/73–137	
	DORS/73–138	
	DORS/73–140	
I	DORS/73–141	à DORS/73–150 inclusivement
	DORS/73–164	
I	DORS/73–189	
I	DORS/73–190	
I	DORS/73–200	à DORS/73–203 inclusivement
	DORS/73–216	
I	DORS/73–227	
I	DORS/73–247	à DORS/73–249
	DORS/73–251	
	DORS/73–252	
I	DORS/73–292	
I	DORS/73–293	
I	DORS/73–302	à DORS/73–305
	DORS/73–310	
–	DORS/73–329	
I	DORS/73–331	
I	DORS/73–348	
I	DORS/73–362	
I	DORS/73–412	
I	DORS/73–414	à DORS/73–416 inclusivement
I	DORS/73–449	
I	DORS/73–450	
I	DORS/73–456	
I	DORS/73–462	à DORS/73–466 inclusivement
I	DORS/73–472	
I	DORS/73–546	
I	DORS/73–561	
I	DORS/73–566	
I	DORS/73–573	à DORS/73–575 inclusivement
–	DORS/73–577	
	DORS/73–613	
I	DORS/73–615	
I	DORS/73–616	
I	DORS/73–648	à DORS/73–651 inclusivement
I	DORS/73–688	
	DORS/73–691	
I	DORS/73–696	
I	DORS/73–697	
	TR/73–5	
	TR/73–23	

DORS/74–51 à DORS/74–53 inclusivement
I DORS/74–88
I DORS/74–114
I DORS/74–115
I DORS/74–151
I DORS/74–159
I DORS/74–171
DORS/74–183
I DORS/74–184
DORS/74–211 à DORS/74–213 inclusivement
I DORS/74–224
I DORS/74–225
DORS/74–229
DORS/74–230
DORS/74–305
I DORS/74–306
I DORS/74–330

1972 –	Total de DORS non publiés	171	
	Total de TR non publiés	5	
			176
1973 –	Total de DORS non publiés	81	
	Total de TR non publiés	2	
			83
1974 –	Total de DORS non publiés	29	
	Total de TR non publiés	0	
			29
			288

– Indique que le numéro n'a pu être trouvé dans l'Index de la *Gazette du Canada.*

I Indique un statut réglementaire adopté par un conseil de bande conformément à l'article 81 de la Loi sur les Indiens, exempt de publication selon l'article 14(2) de la Loi sur les textes réglementaires.

* Indique un règlement rédigé avant le 1er janvier 1972, mais enregistré après le 1er janvier 1972.

On trouvera la liste des autres numéros au statut d'autorisation conformément auquel le Règlement ou Texte réglementaire a été établi (pages 3 et 4).

Loi sur l'aéronautique

Espace aérien temporairement réglementé, Le 13 septembre 1972 . . . . . DORS/72–309
le 10 janvier 1973 . . . . . DORS/72–537
le 9 mai 1973 . . . . . DORS/73–140
les 14 et 15 mai 1974 . . . . . DORS/74–230

Loi antidumping

Décret prescrivant la forme de serment DORS/72–369
Décret prescrivant la forme de demande écrite DORS/72–370

Loi sur la responsabilité de la Couronne

Couronne cesse de contrôler ou d'occuper le brise-lames à Ochre River, Man. TR/72–99
Couronne cesse de contrôler ou d'occuper le brise-lames à Port Greville, N.-É. TR/73–5
Couronne cesse de garder ou d'occuper la cale de halage à Black Point, N.-É. TR/72–65
Couronne cesse de contrôler ou d'occuper le quai de l'Île Margaree, N.-É. TR/72–69
Couronne cesse de contrôler ou d'occuper le quai de la rivière Ouelle, Qué. TR/72–113
Couronne cesse de contrôler ou d'occuper le quai à St-Michel-de-Bellechasse, Qué. . . TR/72–114
Couronne cesse de contrôler ou d'occuper les quais à Harbour Grace et Hooping Harbour, Terre-Neuve et le brise-lames à Framboise, Nouvelle-Écosse TR/73–23

Loi sur les pêcheries

Homard– Ordonnance modifiant la période de fermeture de la pêche N° 1, 1973 . . DORS/73–251
N° 2, 1973 . . DORS/73–252
N° 3, 1973 . . DORS/73–310
Thon– Période de fermeture, Ordonnance d'exception 1972 . . . . . DORS/72–59
1973 . . . . . DORS/73–164
1974 . . . . . DORS/74–183

Colombie-Britannique

Hareng– Ordonnance modifiant la période de fermeture de la pêche DORS/74–305

Nouveau-Brunswick

Huîtres– Période de fermeture, Ordonnance d'exception N° 1, 1973 . . . . . DORS/73–613
Saumon– Ordonnance d'exception au contingentement des prises N° 1, 1972 . . . . . DORS/72–146
. . . . . DORS/72–162
Éperlan– Période de fermeture, Ordonnance d'exception 1972–1 . . . . . DORS/72–56

Territoires du Nord-Ouest

Période de fermeture de la pêche commerciale – Ordonnance d'exception N° 1, 1973 . DORS/73–216
Ordonnance modifiant la période de fermeture de la pêche commerciale N° 1, 1973 . . . DORS/73–691
N° 2, 1974 . . DORS/74–229

Nouvelle-Écosse

Hareng– Période de fermeture, Ordonnance d'exception 1972–1 . . . . . DORS/72–514
Éperlan– Période de fermeture, Ordonnance d'exception 1972–1 . . . . . DORS/72–70
1973–1 . . . . . DORS/73–137

Ontario

Ontario– Période de fermeture de la saison, Ordonnance d'exception 1972–1 . . . . DORS/72–19

Île-du-Prince-Édouard

Éperlan– Période de fermeture, Ordonnance d'exception 1972–1 . . . . . DORS/72–71
1973–1 . . . . . DORS/73–138

Loi sur les concessions de terres publiques

Gulf Oil Canada Limited Regulations, 1973 . . . . . DORS/73–120
1974 . . . . . DORS/74–211
Mobil Oil Canada Ltd. Regulations, Nº 1, 1973 . . . . . DORS/73–121
Nº 2, 1973 . . . . . DORS/73–122
Nº 1, 1974 . . . . . DORS/74–52
Nº 2, 1974 . . . . . DORS/74–212
Siebens Oil & Gas Ltd. Regulations, 1973 . . . . . DORS/73–123
1974 . . . . . DORS/74–53
Standard Oil (B.C. Ltd.) Regulations, 1973 . . . . . DORS/73–124
1974 . . . . . DORS/74–51
Texaco Exploration Canada Ltd. Regulations, 1973 . . . . . DORS/73–125
1974 . . . . . DORS/74–213

Loi sur les terres territoriales

Gulf Oil Canada Limited Regulations, 1973 . . . . . DORS/73–120
Mobil Oil Canada Ltd. Regulations, Nº 1, 1973 . . . . . DORS/73–121
Nº 2, 1973 . . . . . DORS/73–122
Nº 1, 1974 . . . . . DORS/74–52
Siebens Oil & Gas Ltd. Regulations, 1973 . . . . . DORS/73–123
1974 . . . . . DORS/74–53
Standard Oil (B.C. Ltd.) Regulations 1973 . . . . . DORS/73–124
1974 . . . . . DORS/74–51
Texaco Exploration Canada Ltd. Regulations, 1973 . . . . . DORS/73–125

APPENDICE RSI-4

CRITÈRES D'ÉVALUATION DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES PAR LE COMITÉ MIXTE PERMANENT

Préparé par le légiste et conseiller parlementaire du Sénat.

Le Comité recommande que lui soit donnée l'autorisation d'examiner, en vue d'en faire rapport au deux
faire rapport aux deux Chambres du Parlement, tout règlement ou autre texte réglementaire dans les limites de son mandat qui, de l'avis du Comité:

(1) (*a*) n'est pas autorisé par les dispositions de la loi habilitante, ou, s'il est fait conformément à la prérogative, n'est pas, dans ses termes, conforme au droit coutumier ou

(*b*) n'indique pas clairement en vertu de quelle autorisation précise le texte est rédigé;

(2) ne s'est pas conformé aux dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires* soit sur le le plan de la distribution, de l'inscription au registre, de la numérotation ou de la publication;

(3) (*a*) ne s'est pas conformé à toute disposition concernant le dépôt du texte, ou toute autre condition prescrite dans la loi habilitante; ou

(*b*) n'indique pas clairement la date de la manière dont il se conformera à l'une quelconque des conditions;

(4) utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs qui lui confère la loi habilitante ou la prérogative;

(5) (*a*) tend directement ou indirectement à exclure la juridiction des tribunaux sans autorisation expresse à cet effet dans la loi habilitante; ou

(*b*) assujettit les droits et les libertés du sujet au pouvoir discrétionnaire de l'administration plutôt qu'à la procédure judiciaire;

(6) implique un effet rétroactif sans que la loi habilitante ne lui en confère l'autorisation expresse ou, lorsque cette autorisation est accordée, se donne un effet rétroactif apparemment oppressif, rigoureux ou inutile;

(7) paraît pour une quelconque raison enfreindre la primauté de la loi ou les principes de justice naturelle;

(8) stipule sans raison suffisante qu'il entre en vigueur avant d'être enregistré par le greffier du Conseil privé;

(9) En l'absence d'autorisation formelle à cet effet dans la loi d'autorisation ou prérogative, semble équivaloir à l'exercice d'un pouvoir législatif de fond devant faire l'objet d'un décret parlementaire, et non pas seulement à la formulation de dispositions subordonnées d'une nature technique ou administrative devant être l'objet de législation déléguée;

(10) Sans qu'une disposition formelle à cet effet fasse partie de la loi d'autorisation ou prérogative, impose une amende, un emprisonnement ou une autre peine, ou oblige la personne accusée d'une infraction à prouver son innocence;

(11) Impose des frais au Trésor public ou comprend des dispositions exigeant d'effectuer un paiement à la Couronne ou à toute autre autorité en retour de la délivrance d'un permis ou d'un service, ou prescrit le montant de l'un quelconque de ces frais ou paiements, sans que la loi d'autorisation ou prérogative stipule une autorisation formelle à cet effet;

(12) N'est pas conforme à la *Déclaration canadienne des droits;*

(13) Est d'une signification obscure ou est autrement défectueux dans sa rédaction;

(14) Pour toute autre raison, nécessite des éclaircissements quant à sa forme ou sa teneur.

LIBRARY
DEC 4
UNIVERSITY OF TORONTO
Government Publications

Issue No. 3

Thursday, November 7, 1974

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 3

Le jeudi 7 novembre 1974

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

INCLUDING

The Third Report to the House of Commons

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

Y COMPRIS:

Le troisième rapport à la Chambre des communes

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

First Session
Thirtieth Parliament, 1974

Première session de la
trentième législature, 1974

28197—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen: Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman: Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Cottreau	Godfrey
Flynn	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baldwin	Fox
Balfour	Hnatyshyn
Béchard	Lachance

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents: Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Vice-président: M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Laprise	Poulin—12
Leggatt	
Loiselle (*Chambly*)	

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
A. B. Mackenzie
Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*)

On Monday, November 4, 1974:
Mr. Leggatt replaced Mr. Brewin

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement

Le lundi 4 novembre 1974:
M. Leggatt remplace M. Brewin

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

ORDER OF REFERENCE
OF THE HOUSE OF COMMONS

Thursday, October 31, 1974

Ordered,—That the quorum of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, be fixed at seven members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as five members are present, provided that both Houses are represented.

That the Committee have power to engage the services of such expert staff, and such stenographic and clerical staff as may be required during the present session.

ATTEST

ORDRE DE RENVOI
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le jeudi 31 octobre 1974

Il est ordonné,—Que le quorum du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires soit de sept membres à condition que les deux Chambres soient représentées au moment d'un vote, d'une résolution ou de toute autre décision et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions et à entendre des témoignages dès que cinq membres sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées.

Que le Comité soit habilité à retenir les services de tout le personnel spécialisé et de tous sténographes ou personnel de soutien nécessaires au cours de la présente session.

ATTESTÉ

Le greffier de la Chambre des communes

ALISTAIR FRASER

The Clerk of the House of Commons

REPORT TO THE HOUSE OF COMMONS

Thursday, November 7, 1974

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

THIRD REPORT

Your Committee reports that the criteria it will use are the following:

Whether any Regulation or other Statutory Instrument within its terms of reference that, in the judgment of the Committee:

(1) (a) is not authorized by the terms of the enabling statute, or, if it is made pursuant to the prerogative, its terms are not in conformity with the common law, or

(b) does not clearly state therein the precise authority for the making of the Instrument;

(2) has not complied with the provisions of the *Statutory Instruments Act* with respect to transmittal, recording, numbering or publication;

(3) (a) has not complied with any tabling provision or other condition set forth in the enabling statute; or

(b) does not clearly state therein the time and manner of compliance with any such condition;

(4) makes some unusual or unexpected use of the powers conferred by the enabling statute or by the prerogative;

(5) (a) tends directly or indirectly to exclude the jurisdiction of the Courts without explicit authorization therefor in the enabling statute; or

(b) makes the rights and liberties of the subject dependent on administrative discretion rather than on the judicial process;

(6) purports to have retroactive effect where the enabling statute confers no express authority so to provide or, where such authority is so provided, the retroactive effect appears to be oppressive, harsh or unnecessary;

(7) appears for any reason to infringe the rule of law or the rules of natural justice;

(8) provides without good and sufficient reason that it shall come into force before registration by the Clerk of the Privy Council;

(9) in the absence of express authority to that effect in the enabling statute or prerogative, appears to amount to the exercise of a substantive legislative power properly the subject of direct parliamentary enactment, and not merely to the formulation of subordinate provisions of a technical or administrative character properly the subject of delegated legislation;

(10) without express provision to that effect having been made in the enabling statute or prerogative, imposes a fine, imprisonment or other penalty, or shifts the onus of proof of innocence to the person accused of an offence;

(11) imposes a charge on the public revenues or contains provisions requiring payment to be made to the Crown or to any other authority in consideration of any license or service to be rendered, or prescribes the amount of any such charge or payment, without express authority to that effect having been provided in the enabling statute or prerogative;

RAPPORT À LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le jeudi 7 novembre 1974

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Le Comité déclare qu'il utilisera les critères suivants:

Qu'un règlement ou autre texte réglementaire relevant de sa compétence, qui, de l'avis du Comité:

(1) (a) n'est pas autorisé par les dispositions de la loi habilitante, ou, s'il est fait conformément à la prérogative, n'est pas, dans ses termes, conforme au droit coutumier ou

(b) n'indique pas clairement en vertu de quelle autorisation précise le texte est rédigé;

(2) ne s'est pas conformé aux dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires* soit sur le plan de la distribution, de l'inscription au registre, de la numérotation ou de la publication;

(3) (a) ne s'est pas conformé à toute disposition concernant le dépôt du texte, ou toute autre condition prescrite dans la loi habilitante; ou

(b) n'indique pas clairement la date de la manière dont il se conformera à l'une quelconque des conditions;

(4) utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs qui lui confère la loi habilitante ou la prérogative;

(5) (a) tend directement ou indirectement à exclure la juridiction des tribunaux sans autorisation expresse à cet effet dans la loi habilitante; ou

(b) assujettit les droits et les libertés du sujet au pouvoir discrétionnaire de l'administration plutôt qu'à la procédure judiciaire;

(6) implique un effet rétroactif sans que la loi habilitante ne lui en confère l'autorisation expresse ou, lorsque cette autorisation est accordée, se donne un effet rétroactif apparemment oppressif, rigoureux ou inutile;

(7) paraît pour une quelconque raison enfreindre la primauté de la loi ou les principes de justice naturelle;

(8) stipule sans raison suffisante qu'il entre en vigueur avant d'être enregistré par le greffier du Conseil privé;

(9) en l'absence d'autorisation formelle à cet effet dans la loi d'autorisation ou prérogative, semble équivaloir à l'exercice d'un pouvoir législatif de fond devant faire l'objet d'un décret parlementaire, et non pas seulement à la formulation de dispositions subordonnées d'une nature technique ou administrative devant être l'objet de législation déléguée;

(10) sans qu'une disposition formelle à cet effet fasse partie de la loi d'autorisation ou prérogative, impose une amende, un emprisonnement ou une autre peine, ou oblige la personne accusée d'une infraction à prouver son innocence;

(11) impose des frais au Trésor public ou comprend des dispositions exigeant d'effectuer un paiement à la Couronne ou à toute autre autorité en retour de la délivrance d'un permis ou d'un service, ou prescrit le montant de l'un quelconque de ces frais ou paiements, sans que la loi d'autorisation ou prérogative stipule une autorisation formelle à cet effet;

(12) is not in conformity with the *Canadian Bill of Rights*;

(13) is unclear in its meaning or otherwise defective in its drafting;

(14) for any other reason requires elucidation as to its form or purport.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue N° 3*) is tabled.

Respectfully submitted,

(12) n'est pas conforme à la *Déclaration canadienne des droits*;

(13) est d'une signification obscure ou est autrement défectueux dans sa rédaction;

(14) pour toute autre raison, nécessite des éclaircissements quant à sa forme ou sa teneur.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicule n° 3*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le coprésident

ROBERT McCLEAVE

Joint Chairman

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 7, 1974
(3)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:30 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau, Forsey, Godfrey, Lafond, Robichaud and Walker.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Béchard, Hnatyshyn, Lachance, Leggatt, Loiselle (*Chambly*), McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee, Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Joint Chairman, Mr. McCleave, presented the First Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure which is as follows:

Your Sub-committee recommends:

(1) That letters of thanks be sent to the students who assisted in the summer screening work;

(2) That the committee examine the instruments as newly issued and, to catch up on the backlog, that it study the older instruments according to Department or Act;

(3) That the Joint Chairmen consult with the Chairman of the Senate Banking Committee to assess the possible overlapping of the scrutiny of taxation orders, and thereafter recommend on the employment of an outside consultant in taxation matters to this Committee;

(4) That the Joint Chairmen consult with the Clerk of the Privy Council before an approach is made to all Government departments;

(5) That the committee proceed to the study of criteria.

Agreed,—That the First Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure be concurred in.

Mr. Lachance, seconded by Mr. Béchard, moved,—That Mr. Robinson, representing the House of Commons, be appointed Vice-Chairman of this Committee.

The question being put on the said motion, it was agreed to.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, C. 38 (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1.*)

On motion of Mr. Béchard, it was
Agreed,—That the services of Miss Mayrand and Mr. Eglington be retained as consultants to the Committee.

The Committee proceeded to consider two draft criteria proposed by Mr. Eglington and by the Law Clerk and Parliamentary Counsel of the Senate.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 7 NOVEMBRE 1974
(3)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau, Forsey, Godfrey, Lafond, Robichaud et Walker.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Béchard, Hnatyshyn, Lachance, Leggatt, Loiselle (*Chambly*), McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. G. C. Eglington, conseiller du Comité et M^lle^ Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le coprésident, M. McCleave, présente le Premier rapport du sous-comité du programme et de la procédure qui se lit comme suit:

Votre sous-comité recommande:

(1) Que des lettres de remerciement soient envoyées aux étudiants qui ont participé aux travaux de sélection durant l'été;

(2) Que le Comité examine les textes publiés récemment et, pour rattraper le retard, qu'il étudie les textes antérieurs en les classant par ministère ou par loi;

(3) Que les coprésidents confèrent avec le président du Comité sénatorial des banques en vue d'évaluer dans quelle mesure leurs études respectives sur les décrets d'imposition ne chevauchent pas et qu'ensuite ils fassent des recommandations pour que le Comité retienne les services d'un conseiller fiscal privé;

(4) Que les coprésidents confèrent avec le secrétaire du Conseil privé avant d'entreprendre des démarches quelconques auprès de tout ministère de l'État;

(5) Que le Comité entreprenne l'étude des critères.

Il est convenu: Que le Premier rapport du sous-comité du programme et de la procédure soit adopté.

M. Lachance, appuyé par M. Béchard propose: Que M. Robinson, représentant la Chambre des communes, soit élu vice-président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26 de la Loi sur les textes réglementaires 1970-71-72 c. 38. (*voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Sur motion de M. Béchard,
Il est convenu: Que les services de M^lle^ Mayrand et de M. Eglington soient retenus à titre de conseillers auprès du Comité.

Le Comité entreprend l'étude de deux projets de critères proposés par M. Eglington et par le secrétaire légiste et conseiller parlementaire du Sénat.

Mr. Eglington answered questions.

Mr. Baldwin moved, seconded by the Honourable Senator Godfrey,—That the draft criteria proposed by the Law Clerk and Parliamentary Counsel of the Senate be adopted by this Committee and that the Joint Chairmen so report to their respective Houses.

After debate thereon, the question being put on the said motion, it was agreed to.

The Committee proceeded to consider three specimen research reports relating to Indian Oil and Gas Regulations, amendment, (SOR/74-206), Mont-Joli Airport Zoning Regulations (SOR/72-425) and Gas Pipeline Regulations, (SOR/74-233).

Mr. Eglington and Miss Mayrand answered questions.

The Committee recessed at 10:31 o'clock a.m.

At 10:36 o'clock a.m. the Committee resumed.

Questioning resumed.

Agreed,—That the preamble to the criteria to be reported to each House read as follows: "The Committee reports that the criteria it will use are the following: Whether any Regulation or other Statutory Instrument within its terms of reference that, In the judgement of the Committee:".

Ordered,—That the Joint Clerk of the Committee do purchase and distribute to members of the Committee copies of *The Canada Gazette*, Part II—Consolidated Index of Statutory Instruments from January 1, 1955 to September 30, 1974.

At 11:00 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

M. Eglington répond aux questions.

M. Baldwin propose, appuyé par l'honorable sénateur Godfrey: Que le projet de critères proposés par le secrétaire légiste et conseiller parlementaire du Sénat soit adopté par le Comité et que les coprésidents en fassent rapport à leur Chambre respective.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité entreprend l'étude de trois rapports de recherche types ayant trait au règlement sur l'exploitation du pétrole et du gaz des réserves indiennes, amendement, (DORS/74-206), le règlement de zonage de l'aéroport de Mont-Joli (DORS/72-425) et le règlement sur les gazoducs, (DORS/74-233).

M. Eglington et M^lle^ Mayrand répondent aux questions.

Le Comité suspend ses travaux à 10 h 31.

A 10 h 36, le comité reprend ses travaux.

L'interrogation se poursuit.

Il est convenu: Que le préambule des critères dont on fera rapport à chacune des Chambres se lise comme il suit: «Le Comité fait rapport des critères suivants qu'il utilisera: si un règlement ou autre texte réglementaire relevant de ses attributions que, de l'avis du Comité:».

Il est ordonné: Que les cogreffiers du Comité achètent et distribuent aux membres du Comité des exemplaires de *La Gazette du Canada*, partie II—Codification des textes réglementaires du 1^er^ janvier 1955 au 30 septembre 1974.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

A. B. Mackenzie

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, November 7, 1974.

• 0939

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. I think we have a quorum, so we can proceed to our discussion this morning.

Perhaps we could deal first with the matters raised by the steering committee. We met yesterday, and have five recommendations which are before you:

(1) That letters of thanks be sent to the students who assisted in the summer screening work. This followed up Mr. Eglington's suggestion, in his report to us, that we might want to thank the students in some way.

(2) That the general Committee examine the instruments as newly issued and, to catch up on the backlog, that it study the older instruments according to department or act. This flows from Senator Robichaud's suggestion at the first meeting.

• 0940

(3) That the Joint Chairmen consult with the Chairman of the Senate Banking Committee to assess the possible overlapping of the scrutiny of taxation orders and thereafter recommend the employment of an outside consultant in taxation matters to this Committee. This flowed out of the fact that Senator Hayden and his committee have been quite zealous in dealing with the minutiae of taxation matters and if there is any area that will probably bedevil and baffle this committee it is that one. If we can get some other help, or at least avoid duplication, I think that would be important.

(4) That the Joint Chairmen consult with the Clerk of the Privy Council before an approach is made to all government departments. This is again simply a matter of protocol, because we probably should proceed in a way that departments will recognize as the proper channel.

Finally, the Committee should proceed to the study of criteria.

Are these points agreeable to the general meeting? Agreed.

Next, on the matter of an election of a vice-chairman representing the House of Commons, we have Mr. Lachance.

Mr. Lachance: Mr. Chairman, I move that Mr. Robinson be appointed Vice-Chairman of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, representing the House of Commons.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Forsey, I think you wish to deal with the matter of staff appointments before we proceed to dealing with the criteria.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, I think it can be dealt with very briefly.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 7 novembre 1974

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre, s'il vous plaît, nous avons un quorum et nous pouvons donc entamer les discussions prévues pour ce matin.

Peut-être pourrions-nous commencer par discuter des questions soulevées par le Comité directeur. Nous nous sommes réunis hier et nous avons établi cinq recommandations que nous vous soumettons.

Premièrement, envoyer des lettres de remerciement aux étudiants qui ont aidé au travail de sélection cet été. Ceci fait suite à la suggestion présentée dans le rapport de M. Eglington visant à remercier les étudiants.

Deuxièmement, que le Comité plénier examine les nouveaux textes et, pour rattraper le retard, qu'il étudie les anciens textes par ministère ou en les comparant à la loi. Cela découle de la proposition faite par le sénateur Robichaud lors de la première réunion.

Que le coprésident consulte le président du comité sénatorial des banques pour évaluer les chevauchements possibles dans l'examen des ordres fiscaux et recommande par la suite l'emploi d'un conseiller externe pour les questions de fiscalité au présent comité. Cette recommandation résulte du travail minutieux fait par le sénateur Hayden et son comité pour étudier les détails des questions de fiscalité; ou s'il y a un domaine dans lequel notre comité risque d'être confondu, c'est bien celui-là. Si nous pouvons avoir de l'aide extérieure, si nous pouvons éviter un double emploi du travail cela serait important.

(4) Que les coprésidents aient des consultations avec le greffier du Conseil privé avant de s'adresser au Ministère. C'est là encore une question de protocole puisqu'il faut probablement agir de manière acceptable au ministère.

Finalement le comité devrait passer à l'étude des critères.

Est-ce que les membres de l'assemblée générale sont d'accord sur tous ces points? Adopté.

Ensuite, pour ce qui est de l'élection d'un vice-président représentant la Chambre des communes, nous avons M. Lachance.

M. Lachance: Monsieur le président, je propose que M. Robinson soit nommé vice-président du comité mixte permanent des Règlements et autres textes statutaires pour représenter la Chambre des communes.

Motion adoptée.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur le sénateur Forsey, vous voulez, je pense, traiter de la question des nominations du personnel avant de passer à l'étude des critères.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, je pense que la question peut être réglée très rapidement.

[*Texte*]

I had a call yesterday from Mr. Spicer, the Parliamentary Librarian, saying that they would like to know as soon as possible whether we were retaining the services of M^lle^ Mayrand as our own counsel, because if not they will be glad to have her back. I said that I was sure that they would be glad to have her back, but I thought she wanted to stay with us. M^lle^ Mayrand has confirmed this. I should like to propose that we formally appoint M^lle^ Mayrand and I suppose, then, it will be a matter of arranging with her what the terms and conditions of employment are. I think we should not do any worse by her than the Parliamentary Library would do if she went back there. I do not know for certain what she was getting.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, are you sure that the co-Chairman is in order in making that proposition?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I was going to make one of my own, Mr. Béchard, and I think really—

Mr. Béchard: Because if it comes from here, I would like to propose that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps if you do that you could also propose that we enter into consultation with Mr. Eglington as to the terms of his work with us as a consultant. If you put the two names together, is this agreeable, Mr. Co-Chairman? Mr. Béchard has wrested the Chairman from difficulties.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I was not making a motion, that would be most improper; I was merely making a suggestion.

Mr. Béchard: A suggestion, yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I gather that this is agreed to. Senator Forsey, would you like to tackle the business of dealing with the criteria?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, I think that is the thing we should get on to next.

We have, as you know, two versions here,

Nous avons la version Hopkins et la version Eglington, des critères. You all have copies of them, as far as I know. The form in which they have been suggested by Mr. Hopkins, the Law Clerk of the Senate, is perhaps a little more formal than the form in which Mr. Eglington has drafted his and I do not know which one you would like to take as the basis of our consideration. I do not think they differ in substance very markedly, at all, but perhaps if they do, Mr. Eglington and M^lle^ Mayrand can comment on that and suggest what they think are the relative merits of the two proposals in each case.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Has everybody a copy? If not they are available here. Do you have a copy, sir?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I have two copies, myself; three copies of Mr. Hopkins' variety.

• 0945

Mr. Robinson: I understand, Mr. Chairman, that when Mr. Eglington was giving his evidence earlier he indicated to us that he thought the second list which contained 20 items was the one he preferred to use instead of his list of 18. Maybe it would be best, using his senior knowledge in this matter, to start off with the 20 items and see where we go from there.

[*Interprétation*]

Le bibliothécaire parlementaire, M. Spicer, m'a téléphoné hier pour me dire qu'il voudrait savoir le plus tôt possible si nous allons retenir les services de M^lle^ Mayrand comme conseillière, autrement ils seront heureux de la reprendre. Je lui ai répondu que je n'avais pas de peine à croire qu'ils veulent la reprendre. Je lui ai répondu que je n'avais pas de peine à croire qu'ils veulent la reprendre, mais que je pensais qu'elle voulait rester avec nous. M^lle^ Mayrand l'a d'ailleurs confirmé. Je voudrais proposer que nous nommions officiellement M^lle^ Mayrand et je suppose qu'il suffira de convenir avec elle des modalités et des conditions de son emploi. Nous ne devrions pas lui offrir moins que si la Bibliothèque parlementaire la reprenait. Je ne suis pas sûr de ce qu'elle gagnait là-bas.

M. Béchard: Monsieur le président, est-ce que vous êtes sûr que le coprésident voudra lui faire cette proposition?

Le Coprésident (M. McCleave): J'allais en faire une monsieur Béchard et je pense vraiment—

M. Béchard: Parce que cela vient delà, je voudrais le proposer.

Le Coprésident (M. McCleave): Peut-être vous pourriez alors proposer aussi que nous entrions en consultation avec M. Eglinton pour ce qui est des modalités de ce travail de conseiller auprès d'un comité. Si vous mettez les données ensemble est-ce que cela est acceptable, monsieur le coprésident? M. Béchard a évité des difficultés au président.

Le Coprésident (Senator Forsey): Je ne proposais pas une motion cela ne serait pas convenable. Je faisais simplement une proposition.

M. Béchard: Une proposition, oui.

Le Coprésident (M. McCleave): Je suppose qu'elle est adoptée. Sénateur Forsey vous voudrez bien j'espère entamer la discussion des critères?

Le Coprésident (Senator Forsey): Oui, c'est ce que nous devrions faire maintenant.

Nous avons comme vous le savez deux versions ici.

We have the Hopkins' version and the Eglington's version for the criteria. Vous en avez tous des exemplaires, si je comprends bien. La formule suggérée par M. Hopkins, légiste du Sénat, est peut-être un peu plus officielle que le texte rédigé par M. Eglinton et je ne sais lequel des deux textes nous devrions prendre comme base. Je ne pense pas qu'ils soient très différents pour ce qui est du fond, mais si c'est le cas peut-être que M. Eglington et M^lle^ Mayrand peuvent nous l'indiquer et nous dire quels sont les avantages relatifs des deux propositions dans chaque cas.

Le Coprésident (M. McCleave): Est-ce que tout le monde en a un exemplaire? Sinon ils sont disponibles ici. Est-ce que vous en avez en exemplaire monsieur?

Le Coprésident (Senateur Forsey): J'en ai deux examplaires moi-même, trois exemplaires . . . des textes de M. Hopkins.

M. Robinson: Si je comprends bien, monsieur le président, quand M. Eglinton a dit plus tôt qu'il préférait la deuxième liste portant 20 articles à sa propre liste de 28 articles, peut-être vaudrait-il mieux s'appuyer sur ses connaissances là-dessus et commencer par ces 20 articles pour voir où nous irons ensuite.

[*Text*]

Senator Walker: What is your own opinion, Mr. Joint Chairman, what is your own opinion? We have not been able to judge, we have not really had time.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should imagine we could take Mr. Robinson's suggestion. Really, I think it does not much matter where we start; they are substantially the same. If we go ahead and get the comments of the members and also of our counsel from time to time, I do not think it much matters where we start. I do not know whether I have the text of this.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They may be found in the English version at page 45, that is the Eglington criteria, and in the Hopkins at page 51. The French versions follow at pages 69, le critère Eglington, et page 75, le critère Hopkins.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So that is a slightly updated version I think. The first one here at page 45, draft criteria drawn up by Mr. Eglington, is whether they, that is the regulations, are authorized by the terms of the enabling statute or, if matters of the Prerogative, they are in conformity with the Common Law (Public Law). Mr. Hopkins' version says:

> The Committee recommends that they be authorized to examine for a report to the two Houses of Parliament any regulations or other statutory instruments within its terms of reference that in the judgment of the Committee:
>
> (a) is not authorized by the terms of the enabling statute or if it is made pursuant of the prerogative in terms in conformity with the Common Law, or
>
> (b) does not clearly state there the precise authority for the making of the instrument.

That is substantially the same thing as number 1 in the material on page 45 of our proceedings.

Senator Robichaud: What are you asking us to do? Are you asking us to make a judgment as to which form or which text is the better one?

The Joint Chairman (Senator Forsey): First, I think we had better decide whether this is one of the things we want to have in one form or another, in the criteria.

Mr. G. C. Eglington (Former Research Officer, Library of Parliament): Mr. Chairman, if I could offer one comment, I would think perhaps the better way to proceed would be to discuss what we want to go into the criteria. Certainly I think Mr. Hopkins' form is better for the purposes now being discussed in the working criteria—

The Joint Chairman (Senator Forsey): This is what I was trying to say just now to Senator Robichaud, that we want to decide, first of all, whether we want this particular thing in there. Is this one of the things we should have as a criterion?

Senator Walker: I move that we should.

Senator Robichaud: I second it. I would ask a question too, I mean just for my own clarification. Why are the words "public law" in brackets?

[*Interpretation*]

Le senateur Walker: Quelle est votre propre opinion, monsieur le coprésident? Quelle est votre propre opinion? Nous n'avons pas pu juger, nous n'avons pas eu le temps.

Le Coprésident (Sénateur Forsey): J'imagine que nous devons suivre le conseil de M. Robinson, a savoir s'il n'est pas très important de savoir où nous commençons, puisqu'il n'y a pas beaucoup de différence. Aussi nous inviterons ensuite les remarques des membres ainsi que de nos conseillers de temps en temps, je ne pense pas qu'il est très important de savoir où nous commençons. Je ne sais pas si j'en ai le text.

Le Coprésident (M. McCleave): On peut en trouver la version anglaise à la page 45, c'est-à-dire les critères d'Eglinton et les critères de Hopkins à la page 51. Les versions françaises suivent aux pages . . . 69 for the Eglington criteria and page 75 for the Hopkins criteria.

Le Coprésident (Sénateur Forsey): C'est donc une version légèrement mise à jour. Le premier critère à la page 45 établi par M. Eglinton est le suivant: s'ils sont «c'est-à-dire les Règlements» autorisés aux termes de la loi habilitante ou en vertu de la prérogative royale ils sont conformes à la *Common Law* (droit public), la version de M. Hopkins se lit comme suit:

> Le Comité recommande que lui soit donné l'autorisation d'examiner en vue d'en faire rapport aux deux Chambres du Parlement tous règlements ou autres textes règlementaires dans les limites de son mandat qui, de l'avis du Comité:
>
> (a) n'est pas autorisé par les dispositions de la loi habilitante ou s'il est fait conformément à la loi prérogative n'est pas dans ces termes conforme au droit coutumier, ou
>
> (b) n'indique pas clairement en vertu de quelle autorisation précise le texte est rédigé.

C'est pratiquement la même chose que dans l'article 1 à la page 45 du rapport des délibérations.

Le sénateur Robichaud: Qu'est-ce que vous nous demandez de faire? Est-ce que vous nous demandez de juger lequel des deux textes est présenté sous la meilleure forme?

Le Coprésident (Sénateur Forsey): D'abord je crois qu'il vaudrait mieux décider si c'est un des éléments que nous voulons parmi les critères sous une forme ou sous l'autre.

M. G. C. Eglington (ancien documentaliste, Bibliothèque parlementaire): Monsieur le président si je peux faire une remarque, j'aimerais dire que la meilleure manière de s'y prendre serait peut-être de discuter ce que nous voulons inclure dans le critère. Certainement le texte de M. Hopkins est préférable dans le but de la discussion actuelle du critère.

Le Coprésident (Sénateur Forsey): C'est franchement ce que j'essayais de dire au sénateur Robichaud; nous devons décider d'abord si nous voulons que cet élément y figure. Est-ce que c'est un des éléments que nous voulons avoir comme critère?

Le sénateur Walker: Je le propose.

Le sénateur Robichaud: J'appuie votre porposition. Je voudrais aussi poser une question pour ma propre information. Pourquoi est-ce que les termes «droit public» sont entre parenthèse?

[*Texte*]

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I put those there because I have been told from time to time that in Canada, because of the nature of the Constitution and the division of the legal systems, one should talk about public law and not constitutional law and that is the only reason that I put it in there.

• (0950)

But I prefer the phrase "common law" myself. Mr. Hopkins has "common law" in his and I am more than happy to see the phrase "public law" disappear.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have a motion, I think, from Senator Walker, have we not? Is there any discussion?

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think that we agree that this should be one of the criteria. Mr. Eglington has suggested that the form in which it is drafted by Mr. Hopkins is perhaps preferable. That would really cover Mr. Hopkins' 1(a) and (b). Does anybody think that the form in which Mr. Hopkins has put that down is less than satisfactory?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I take it, Mr. Chairman, that numbers 1 and 2 Eglington are similar to number 1 Hopkins because they do mention the precision of the authority, do they not?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. I wonder if we should say something about that—the precise section or sections.

Senator Walker: I do not think so. We voted on this thing; let us get started. We can always come back to the professor's criteria at any time and he can introduce it himself if there is any conflict.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Senator Walker: I suggest we get on.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, presumably, then, we go on to the next one here.

> 2. Whether they make some unusual or unexpected use of the powers conferred by the enabling statute or by the Prerogative.

Mr. Eglington: That is number 4 of Mr. Hopkins.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Does anybody wish to move a motion on that?

Senator Robichaud: I so move.

Mr. Robinson: I second the motion.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then we have number 5 here:

> 4. Whether they have complied with any laying or tabling provisions contained in the enabling statute.

There are not many cases where that would apply but it certainly is a point, I think. It appears in Mr. Hopkins' draft as 3(a), where he has elaborated the compliance with any such condition.

[*Interprétation*]

M. Eglington: Monsieur le président j'ai placé ces mots parce que de temps à autre on me dit qu'au Canada étant donné la nature de la constitution et la division du système juridique il faut parler de droit public et non pas de droit constitutionnel et c'est la seule raison pour laquelle j'ai mis là cette expression.

Mais je préfère personnellement l'expression «droit coutumier». M. Hopkins emploie l'expression «droit coutumier» dans son texte et je serais très heureux que l'expression «droit public» disparaisse.

Le Coprésident (Sénateur Forsey): Nous avons je pense une motion présentée par le sénateur Walker, n'est-ce pas? Quelqu'un veut-il en discuter?

La motion est adoptée.

Le Coprésident (Sénateur Forsey): Nous sommes d'accord je pense que ce devrait être là un des critères. M. Eglington semble indiquer que la forme sous laquelle cette proposition est rédigée par M. Hopkins est peut-être préférable. Cet article couvre en fait les articles 1(a) et (b) du texte de M. Hopkins. Quelqu'un estime-t-il que les termes employés par M. Hopkins ne sont pas satisfaisants?

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose, monsieur le président, que les articles 1 et 2 du texte de M. Eglington sont semblables à l'article 1 du texte de M. Hopkins parce qu'ils mentionnent précisément l'autorité, n'est-ce pas?

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui. Je me demande si nous devrions en parler—l'article ou les articles précis.

Le sénateur Walker: Je ne pense pas. Nous avons voté là-dessus. Commençons. Nous pouvons toujours revenir aux critères de M. Eglington à n'importe quel moment et il peut les mentionner lui-même s'il y a conflit.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui.

Le sénateur Walker: Je propose que nous poursuivions.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Eh bien nous pouvons donc passer à l'article suivant.

> 2. S'ils semblent faire un usage inhabituel ou inattendu des pouvoirs conférés par la loi habilitante.

M. Eglington: C'est le numéro 4 du texte de M. Hopkins.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Quelqu'un veut-il proposer une motion à ce sujet?

Le sénateur Robichaud: Je le propose.

M. Robinson: J'appuie la motion.

Motion adoptée.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Nous avons donc l'article 5.

> 4. Si les dispositions relatives aux dépôts prévues dans la loi habilitante ont été respectées.

Il n'y a pas beaucoup de cas où cela s'appliquerait mais c'est certainement un point valable. Il apparaît dans le texte de M. Hopkins à l'article 3(a) où il parle de la conformité à ces conditions.

[*Text*]

Mr. Eglington: Mr. Hopkins' number 3 is really numbers 5 and 6.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. Is that something we should all agree to, then?

> . . . that makes some unusual or unexpected use of the powers.

Motion? Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: I so move.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am sorry. I am not very good at names that I am not used to. I ought to be better because my own is so unusual and gets maltreated, so I ask Mr. Hnatyshyn's pardon. Seconder?

Senator Lafond: I second the motion.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That really covers numbers 5 and 6, does it not?

Mr. Eglington: It was number 4.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes. I am sorry.

> 3. Whether they have complied with the provisions of the Statutory Instruments Act with respect to transmittal, recording, numbering and publication.

That comes in Mr. Hopkins' number 2 and that covers also numbers 4 and 6—is it not? Hopping back and forth from one to the other is rather disconcerting.

Mr. Eglington: Mr. Hopkins' number 2 covers number 4.

• 0955

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, this is a rather laborious thing and we do not seem to be making too much headway in it.

Does Professor Eglington have any information indicating the differences between his list and the other list? If so, maybe we could take the differences and decide whether we wish to accept those, or the additions to the list, whichever it may be.

Mr. Eglington: Well, to be quite honest, I do not think there is in substance any difference at all. I think everything that is on this list is included in Mr. Hopkins' list and what Mr. Hopkins has done is put it into more formal language and telescoped a couple of them into one rule or subrule. I think the numbers are almost exactly the same because instead of having 1 and 2 Mr. Hopkins has 1(a) and 1(b), so I think there is in fact no difference except that Mr. Hopkins has put them in a formal form ready for adoption by the Committee.

Mr. Robinson: I assume that you have had discussions with Mr. Hopkins about the list.

Mr. Eglington: Not since this list was drawn up, no, I have not.

[*Interpretation*]

M. Eglington: L'article 3 de M. Hopkins correspond en fait aux articles 5 et 6.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui. Est-ce que nous sommes tous d'accord alors?

> . . .qui utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs.

Motion? Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Je propose.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je regrette. Les noms auxquels je ne suis pas habitué me donnent des difficultés. Je ne devrais pas avoir de telles difficultés. parce que mon nom n'est pas très courant non plus et il est souvent déformé. Je vous demande donc pardon, monsieur Hnatyshyn. Y a-t-il quelqu'un qui appuie la motion?

Le sénateur Lafond: J'appuie la motion.

Motion adoptée.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Cela couvre les articles 5 et 6 n'est-ce pas?

M. Eglington: C'était l'article 4.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oh, oui, je m'excuse.

> 3. Si les dispositions de la Loi sur les instruments statutaires relatives à la transmission, l'enregistrement, la numérotation et la publication, ont été respectées.

Cela apparaît à l'article 2 du texte de M. Hopkins et couvre aussi les articles 4 et 6, n'est-ce pas? C'est assez difficile de passer d'un texte à l'autre.

M. Eglington: Le critère nº 2 de M. Hopkins comprend également son critère nº 4.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je vois.

M. Robinson: Monsieur le président nous ne semblons pas avancer très vite.

M. Eglington pourrait-il nous dire en quoi les deux listes diffèrent? Nous pourrions examiner ces différences et décider ce qu'on en fera.

M. Eglington: Franchement je ne pense pas qu'il y ait une différence de fond entre les deux. Tout ce qui figure dans cette liste également dans celle de M. Hopkins, M. Hopkins s'étant contenté de rédiger les critères dans une langue plus formelle et d'en fondre deux en un seul règlement. Les numéros aussi sont pratiquement identiques, 1 et 2 étant remplacés par 1(a) et 1(b) si bien qu'il n'y a pas une réelle différence de fond.

M. Robinson: Vous avez sans doute discuté de cette liste avec M. Hopkins.

M. Eglington: Pas depuis que cette liste à été rédigée.

[*Texte*]

Mr. Robinson: Well, did he use your list in order to complete his list?

Mr. Eglington: I understand so.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, I think so, yes. I have had some discussions with him and I think this is quite certain.

Mr. Robinson: I would see no reason to laboriously go through this. Why cannot we just accept the Hopkins criteria and start from there?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Could I ask Senator Walker a question, because he had made the point that he did not think we should state the precise authority for the making of the instrument. I think this was the point perhaps that you had made, Senator Walker, and I hope I have not misunderstood you. But this is a point made by both the Eglington and Hopkins criteria. And it is also a point that Professor Eglington, in his report to us, noted—that there were several hundred of these regulations and that in looking at them you could not tell precisely from which part of the act the regulations were flowing. And this seemed to be a strong point with Professor Eglington. So if Senator Walker has doubts I suggest he and Professor Eglington have it out and then the rest of us could make up our minds on it.

Senator Walker: I am quite happy with the conclusion that you have now reached, that you are going to follow on the suggestion of the Professor and the Hopkins criteria, and if there is anything which interferes with any thinking on the Professor's part, he will bring it up at the time.

Mr. Eglington: Well, I take the words "precise authority" in Mr. Hopkins' part to mean the precise section or sections.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then can I take it that we have the Committee's approval of the draft criteria proposed in Mr. Hopkins' version?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now what is the next item on the program?

Mr. Baldwin: On that point—I am sorry I was not here at the beginning but I understand about the criteria—would it be the intention of the Committee to make recommendations to the respective Houses that these be approved? Will there be a report to the House? I am thinking of the occasion when we might have to go to the Senate or to the House with a challenge or a suggestion that one of these regulations be altered or varied or revoked, as the case may be, and I assume if the two Houses have approved our recommendation then obviously that would be the test that will be applied in the House as well.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I was going to suggest that that was the proper procedure, that we should report these criteria to the two Houses as indicating the basis on which we propose to examine the instruments before we report subsequently to the two Houses. Should we have a motion on that?

[*Interprétation*]

M. Robinson: Est-ce qu'il a utilisé votre liste pour faire sa liste.

M. Eglington: Sans doute.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je lui en ai parlé et c'est certain.

M. Robinson: Dans ce cas, je ne vois pas pourquoi nous nous attardrions sur ce point. Pourquoi n'accepterions-nous pas le critère de Hopkins pour point de départ.

Le coprésident (M. McCleave): Je voudrais poser une question au sénateur Walker qui a dit qu'il ne pensait pas que ce soit nécessaire de préciser l'autorité régissant la création de l'instrument. Du moins, c'est ce que j'ai cru comprendre monsieur le sénateur. Or ceci est repris aussi bien dans les critères Eglington que dans les critères Hopkins. Dans son rapport le professeur Eglington dit également que l'on compte plusieurs centaines de règlements et qu'il est impossible de préciser en vertu de quelles lois ils ont été adoptés. Le professeur Eglington semble formel sur ce point. Donc si le sénateur Walker a des doutes sur ce point, je suggère qu'il en discute avec le professeur Eglington après quoi nous pourrons nous décider.

Le sénateur Walker: La décision d'adopter les suggestions faites par MM. Eglington et Hopkins me satisfait pleinement; si M. Eglington a des doutes dans son esprit il n'aura qu'à nous le signaler.

M. Eglington: Lorsque M. Hopkins parle de «autorité précise» je suppose que cela signifie tel ou tel article de la loi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Donc le Comité approuve le projet de critères proposé dans la version Hopkins.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Quel est le point suivant à l'ordre du jour.

M. Baldwin: Je n'étais pas ici au début de la séance, je n'ai donc pas bien compris si le Comité a l'intention de recommander aux deux Chambres d'adopter ces critères. Allons-nous faire un rapport à la Chambre? Il se pourrait en effet que nous devions mettre en cause ou suggérer de modifier tel ou tel règlement; or si les deux Chambres ont approuvé notre recommandation, ce test serait également appliqué à la Chambre.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'allais justement suggérer que l'on suive cette procédure, c'est-à-dire que l'on fasse rapport des critères aux deux Chambres, ces critères servant de base en vue de l'examen des instruments avant le dépôt de notre rapport à ce sujet. Quelqu'un voudrait-il faire une motion en ce sens.

[*Text*]

Mr. Baldwin: I so move.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is seconded by Senator—I am sorry, I saw Senator Godfrey.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Everybody.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It does not matter. What is next?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is it agreed that the Chairmen do report these?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Robinson: I wonder, Mr. Chairmen, if we might not also suggest that it be subject to any additions the Committee may decide should be added at a later time. At the moment, we are just using these criteria but when we start examining the instruments, it may be that there will be other criteria that should be added, I do not know; I am just suggesting this, but I would not want it to be tied down to just the criteria we have.

• 1000

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It would be nothing really, because our reference is statutory. We do not have to depend—with all respect to Mr. Baldwin—on the whims of House Leaders, at least on the House of Commons side. We can meet at any time, as far as I knew, and we would be at liberty to add to the criteria that we have just adopted.

Mr. Baldwin: I think with these alone, there would be enough deputy ministers having heart failure without adding any more.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If we report these to the two houses and then later we decide that further criteria should be added, we can make a fresh report simply saying: We have found that it is necessary to examine these on another basis as well.

Senator Walker: But we have a long way to go before we come to that.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, I do not think we should take the position where we do not give the two Houses the benefit of our opinion here at this time. I think we should bring this forward now. It will at least give them something to start on and look at.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The other item, Mr. Joint Chairman, for consideration this morning, is the specimen reports distributed to members of the Committee. It is probably in the hands of Mr. Eglington as to which ones he considers most worthy of immediate attention.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, at this point I think members of the Committee should have the Indian oil and gas regulations—the three that were set up last week—Indian oil and gas; gas pipeline regulations and the Mont-Joli airport zoning regulations. Another batch came around yesterday. That is the beginning of the current lot. Last week it was suggested that we bring along some specimens. We did not get around to doing that. I guess we will have to take a look at them now.

[*Interpretation*]

M. Baldwin: J'en fait la proposition.

Le coprésident (sénateur Forsey): La motion est appuyée par le sénateur Godfrey.

Le coprésident (M. McCleave): Tout le monde.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela n'a pas d'importance. Que fait-on maintenant.

Le coprésident (M. McCleave): Vous êtes d'accord que le président fasse rapport sur cette question.

Des voix: D'accord.

M. Robinson: On pourrait ajouter que ce serait sous réserve de ce que le Comité pourrait décider d'ajouter à l'avenir. Pour le moment nous utilisons uniquement ce critère-ci, mais lorsque nous commencerons à examiner les instruments, il se pourrait que d'autres critères viennent s'ajouter. Il ne faudrait donc pas que nous soyons liés à ce critère-ci.

Le coprésident (M. McCleave): Nous ne dépendons pas nécessairement des caprices des leaders des deux Chambres, pas du moins de celui de la Chambre des communes. Nous sommes libres de nous réunir quand bon nous semble et d'ajouter des critères à cette liste.

M. Baldwin: Je crois que telle qu'elle est la liste provoquera déjà des défaillances cardiaques chez les sous-ministres.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si nous faisons maintenant rapport aux deux Chambres et que l'on constate par la suite qu'il faut ajouter de nouveaux critères, il nous suffit d'en faire la demande.

Le sénateur Walker: Mais nous n'en sommes pas encore là.

M. Hnatyshyn: J'estime que nous devons faire connaître notre avis aux deux Chambres dès maintenant ce qui leur fournira un sujet de réflexion.

Le coprésident (M. McCleave): Les spécimens de rapport distribués aux membres du comité constituent notre deuxième point de l'Ordre du Jour. Ce sera à M. Eglington de décider par lequel nous allons commencer.

M. Eglington: Monsieur le président, je pense qu'on pourrait commencer par les trois règlements rédigés la semaine dernière sur le pétrole et le gaz indien ainsi que les règlements sur les gazoducs et règlements de zonage de l'aéroport de Mont Joliette. Une autre série est sortie hier. La semaine dernière on nous a demandé d'apporter quelques spécimens. Nous n'avons pas encore eu le temps de le faire il faudra donc y jeter un coup d'œil maintenant.

[*Texte*]

I thought the Indian oil and gas was worth while looking at. Of course, it is the subject of legislation that was introduced this session to validate,—somewhat of an analogy to an indemnifying bill—these particular amending regulations. The effect of these regulations, which were made on April Fool's Day, is to give to the Minister, retroactively, a power to alter the terms of contracts that have been entered into in the past, and alter the terms of royalty arrangements. The regulations themselves would appear to be *ultra vires* and Bill C-15 provides that these particular amending regulations:

> ... shall, for all purposes, have, and to continue to have, until revoked by the Governor in Council, the same force and effect as if they had been ...

enacted on April 1.

I am not sure of the progress of this bill beyond its first reading, but I hunderstand that one of the members of this Committee, Mr. Baldwin, has already taken the matter up. I think you took it up, did you not?

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, I raised the point that I thought the reason they were bringing this act in was apparently to attempt to validate what was likely illegal or invalid to start with, and we were reserving the right to make that challenge further on. The bill passed second reading; it is now in our standing committee. I do not know what happened to it there, but your very penetrating analysis confirms what I have suspected. But the bill is now in committee stage.

Mr. Eglington: Apart from the *ultra vires* nature of it and the fact that it is of retroactive effect, what appears to be also objectionable is that it gives to the Minister an absolute discretion to set the royalty rates at any time, the rates could vary from month to month, week to week, or day to day, as if the Minister were some Arab potentate. That was an illustration of a particular regulation. If Parliament chooses to validate it, I assume that that puts it beyond the purview of the Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I am nonplussed about what, if anything, we should do about this now in view of the fact that there is, this bill of indemnity, as it were, this validating statute, proposed statute, before a committee of the House of Commons. I do not know if it would be appropriate for us to report on this now or whether it would not. I think we should have the opinion of the House of Commons people on this. What do you say, Mr. Co-Chairman?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, I have my doubts, too. I suppose our terms of reference are so generous that we could consider it but I am wondering, as a matter of Parliamentary nicety, whether we should in view of the fact that something that attempts to cure the problem is being considered in another committee at the moment, and it also is a measure currently before Parliament. I suppose there will be many instances in the life of this Committee over the years where Parliament will be asked to take some corrective action. I think perhaps, as a point of principle, we should hold this sort of thing in abeyance until the collective might of Parliament has spoken on it and then perhaps examine it after that.

[*Interprétation*]

Je pense qu'il serait bon d'examiner les règlements sur le pétrole et le gaz indien. Ces règlements font l'objet d'une loi qui a été déposée au cours de la présente session en vue de valider ces règlements modificateurs. Ces règlements adoptés le 1er avril ont pour effet de permettre rétroactivement au ministre de modifier les dispositions d'un accord conclu par le passé ainsi que les modalités régissant les redevances. Il semblerait que ces règlements soient anticonstitutionnels et le Bill C-15 stipule ce qui suit:

> Ont et conservent, à toutes fins, jusqu'à l'abrogation par le gouverneur en conseil, le même effet que s'ils avaient été ...

établis le 1er avril.

Je ne sais pas où en est le bill en ce moment après la première lecture mais je crois savoir que M. Baldwin qui est membre de ce comité a déjà soulevé la question.

M. Baldwin: Monsieur le président j'ai dit que c'est sans doute pour légaliser ce qui à l'origine ne l'était pas que le gouvernement cherche à faire adopter cette loi mais que nous nous réservions le droit de mettre cette question en cause à l'avenir. Le bill est passé en deuxième lecture et le comité permanent en est saisi. Je ne sais pas au juste où en sont les choses mais votre analyse perspicace confirme ce que je craignais. Le bill est en ce moment au comité.

M. Eglington: Outre qu'il est anticonstitutionnel et a des effets retroactifs, ce bill permet au ministre toute latitude en ce qui concerne le montant des redevances si bien que celles-ci pourraient fluctuer d'un jour à l'autre et le ministre aurait autant de pouvoir qu'un potentant arabe. Mais si le Parlement décide néanmoins d'approuver ce règlement, le comité n'aura plus qu'à s'incliner.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je me demande ce que nous devons faire étant donné que le Comité de la Chambre des communes est saisi de ce projet de loi. Je me demande s'il convient que nous fassions rapport maintenant ou non. Nous devrions peut-être demander l'avis des membres de la Chambre des communes. Qu'en pensez-vous monsieur le coprésident.

Le coprésident (M. McCleave): Moi aussi j'ai mes doutes. En principe notre mandat nous permet d'examiner la question mais du point de vue de l'étiquette parlementaire il vaudrait peut-être mieux attendre étant donné qu'un autre comité cherche justement à remédier à cette situation et que le Parlement est également saisi de le faire. Il se produira encore à l'avenir que le Comité invite le Parlement à redresser une situation. Je pense donc qu'il faudrait attendre jusqu'à ce que le Parlement en décide pour reprendre ensuite cet examen.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): That accords entirely with my own view.

Senator Godfrey: Why would we examine it afterwards, if it is cured by Parliament? You just have to make sure it is cured by Parliament.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, then there is an act and regulations before us which have been permanently referred to this Committee and you can judge them then by the criteria that have been established.

Senator Walker: Has it gone to committee now?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Baldwin said that it had gone to the Indian Affairs Committee.

Mr. Leggatt: As I recall, it has passed second reading and is now in committee.

Mr. Eglington: If I could ask a question of you gentlemen who are on the Committee, has any explanation been given as to why the regulation was made in that form?

Mr. Baldwin: No satisfactory one.

Senator Walker: Mr. Baldwin would be in a position, with his knowledge gained in this Committee, to be very helpful in helping the Indian Affairs Committee which sometimes needs help.

Mr.Baldwin: Thank you.

Mr. Robinson: Do you wish to have a motion to the effect, Mr. Chairman, that it be allowed to stand until such time as it has been dealt with by this other committee, the Indian Affairs Committee?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps it is not necessary to have that. We could proceed to the next item of business, if it is generally agreed perhaps that this is the most sensible course that at any time when an act of Parliament is before Parliament which deals in a way with something that has been drawn specifically to our attention that we give the right-of-way to the act of Parliament and after it has become law then look at the regulation again.

Mr. Baldwin: If a burglary is being committed Parliament can make the burglary quite legal and I suppose the act which is now under consideration will cure all the many defects which are here, and I think maybe it would be difficult for this Committee to set itself up against Parliament if it so decides. If Parliament wants to cure all of these defects, I think they have that right. But obviously it is an issue for debate when the bill comes back. But it is a very good illustration and I am very glad it has been brought up.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is conceivable of course that once the bill has passed, if it does, there may be further regulations, which we then shall have to look at. I should think it could stand without a motion at present.

Mr. Robinson: I wonder, Mr. Chairman, if we might not have copies of the items that we are going to discuss or deliberate upon. I do not have copies of them. Do the other members have copies.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think they were delivered before but perhaps when you were not a member of the Committee, Mr. Robinson. I think also we will have to make it a practice, because the documentation is rather intense, that in respect of at least the first four or five items that we consider each day notice be sent to the members along with the notice of the meeting so that everybody will have some kind of briefing, because every-

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis tout à fait du même avis.

Le sénateur Godfrey: Pourquoi reprendre la question si le Parlement l'a déjà réglée? Il nous suffit de nous assurer que tel est bien le cas.

Le coprésident (M. McCleave): Le Comité a été saisi en permanence d'une loi et d'un règlement que nous pouvons juger à la lumière des critères qui ont été établis.

Le sénateur Walker: Est-ce que le Comité en est déjà saisi.

Le coprésident (M. McCleave): M. Baldwin a dit que le Comité des Affaires indiennes en est saisi.

M. Leggatt: Le bill a été adopté en deuxième lecture et il est en ce moment devant le Comité.

M. Eglington: J'aimerais poser une question aux membres du Comité et notamment pourquoi le règlement a-t-il été adopté dans cette forme?

M. Baldwin: Je ne sais pas.

Le sénateur Walker: Fort de l'expérience qu'il aura acquise à ce Comité, M. Baldwin devrait être en mesure d'aider le Comité des Affaires indiennes qui pourrait tirer partie de ces lumières.

M. Baldwin: Je vous remercie.

M. Robinson: Monsieur le président, voulez-vous qu'on fasse une motion réservant cette question jusqu'à ce qu'elle ait été examinée par le Comité des Affaires indiennes?

Le coprésident (M. McCleave): Ce n'est pas nécessaire. Nous pourrions maintenant passer à notre point suivant à l'ordre du jour pour autant que nous soyons d'accord qu'à chaque fois que nous sommes saisis d'une loi à l'étude au Parlement, nous nous attendions que le Parlement ait rendu sa décision avant d'examiner le règlement.

M. Baldwin: Le Parlement peut décider qu'un cambriolage est parfaitement légal et je présume que cette loi éliminera les nombreux défauts dont il a été question, mais en tout état de cause, le Comité ne peut guerre siéger contre la volonté du Parlement. Le Parlement est libre de redresser ses torts et la question sera soulevée lorsque le bill reviendra sur le tapis. Mais c'est une excellente illustration et je suis heureux que nous ayons eu l'occasion d'en discuter.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il se pourrait que lorsque le bill sera adopté nous aurons à examiner d'autres règlements. Mais nous n'avons pas besoin d'une motion pour réserver cette question présentement.

M. Robinson: Y aura-t-il moyen d'obtenir à l'avance des exemplaires des questions qui figurent à l'ordre du jour car moi je ne les ai pas reçus. Est-ce que d'autres membres les ont reçus?

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que des exemplaires ont été distribués, mais peut-être avant que vous ne deveniez membre du Comité, monsieur Robinson. Vu l'importance de la documentation il va falloir veiller à ce que tout le monde reçoive au moins les quatre ou cinq premiers points à l'ordre du jour en même temps que la convocation de façon à ce que chacun puisse se documenter à l'avance. Nous allons essayer de mettre bon ordre là-dedans.

[*Texte*]

body is going to be pawing frantically through this mountain of material otherwise and it makes life difficult for us. So we will do that. We will try to make it a very orderly procedure.

Mr. Eglington: Perhaps I could ask at this point, is there anything else that members do not have?

• 1010

The Joint Chairman (Mr. McCleave): How would they know?

The Joint Chairman (Senator Forsey): You could ask whether they received what was sent out that I received yesterday. Did everybody except Mr. Robinson get what was sent out yesterday?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Not yesterday, this was material sent out before.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, this was the week before, yes.

Mr. Robinson: I did not get anything yesterday either. I just received the notice of the meeting.

Mr. Béchard: I have not received it yet.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I received it yesterday afternoon. Mr. Eglington, what is your next suggested topic? Then we can let the members have a few minutes to see if they have it here.

Mr. Eglington: I suggest that we look next at the Mont Joli airport zoning regulations. This, again, was put in as an illustration or an example of the problem of compliance with conditions precedent.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This one was sent around and, again, Mr. Robinson and the other members who have joined lately would not have it because it went out our first week, did it not? On October 28 it was distributed.

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, our experience in the last two weeks with getting the material out suggests that instead of trying to follow the regulations a week behind, as we had attempted to do, it may be better to follow two weeks behind the current ones, because I suspect we will not dispose of this week's today which will put us a week behind in any event. There is also the difficulty of getting the translation of the comments back and checking them. In order to get the material out to members by Wednesday at the latest for consideration on Thursday, it may be more suitable to follow two weeks behind.

There is nothing objectionable in this particular regulation itself, but the Aeronautics Act requires that notice of the proposed making of this regulation should have been published in two successive issues of two newspapers serving the area of the airport and there is no way, of course, that we can check that. Some conditions precedent require publication in Part I of the *Canada Gazette* and even tracking that down is a major undertaking that absorbs a great deal of time. It is impossible, first of all, to find out necessarily which two newspapers are involved and then to check when the notice was published. This is one of the things that lies behind what are now the criteria that were adopted, Mr. Hopkins No. 3(b), that the regulations not clearly state therein the time and manner of compliance with any such condition. There are a considerable number

[*Interprétation*]

M. Eglington: Peut-être pourrais-je maintenant demander s'il y a d'autres documents dont les membres ne disposent pas?

Le coprésident (M. McCleave): Comment le sauraient-ils?

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous pourriez demander s'il ont reçu les documents que j'ai reçus hier. Est-ce que tous les ont reçus sauf M. Robinson?

Le coprésident (M. McCleave): Pas hier, on a envoyé ces documents avant-hier.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah oui, il s'agissait bien de la semaine précédente.

M. Robinson: Je n'ai pas reçu de document hier, non plus, je n'ai reçu que l'avis de cette réunion.

M. Béchard: Je n'ai rien reçu jusqu'ici.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je les ai reçus hier après-midi. Monsieur Eglington, quel est votre prochain sujet. Pourriez-vous donner aux membres quelque temps pour voir s'ils ont ces documents?

M. Eglington: Je suggère que nous étudiions les règlements sur le zonage de l'aéroport de Mont Joli. Encore une fois, il s'agit d'un exemple du problème sur le précédent de l'acceptation des conditions.

Le coprésident (M. McCleave): Nous l'avons distribué, encore une fois, M. Robinson ne l'a pas; c'est le même cas pour les autres membres qui se sont joints à nous récemment, étant donné que nous l'avons envoyé la première semaine, n'est-ce pas? On l'a distribué le 28 octobre.

M. Eglington: Monsieur le président, je crois que notre expérience ces deux dernières semaines en ce qui a trait à la compilation des documents nous porte à croire qu'au lieu de suivre les règlements une semaine à l'arrière, comme nous avions essayé de le faire, il serait peut-être mieux de prendre deux semaines d'arrière, étant donné que je ne crois pas que nous en finirons avec le programme de cette semaine aujourd'hui; cela nous reculera d'une semaine, dans tous les cas. Il y a aussi un autre problème, c'est-à-dire la traduction; il faut l'obtenir et la vérifier, afin de distribuer les documents aux membres mercredi au plus tard pour qu'ils puissent les étudier le jeudi, il serait mieux que nous suivions avec un retard de deux semaines.

Il n'y a pas d'objection à faire ce règlement mais la Loi sur l'aéronautique exige qu'on publie un avis de constitution du règlement dans deux journaux desservant la région de l'aéroport, à deux reprises continues et nous n'avons pas la possibilité de vérifier. Certaines conditions exigent la publication de ce même avis dans la *Gazette du Canada* et il est difficile de vérifier, même dans ce document-là. Toutes ces mesures prennent très longtemps. Tout d'abord, il est impossible de découvrir lequel des deux journaux est intéressé, et ensuite de vérifier quand on a publié l'avis. Voilà l'un des problèmes sous-jacents aux critères que nous avons adoptés. Il s'agit des critères Hopkins nº 3(b) stipulant que les règlements n'ont pas établi clairement le moment et la façon de se plier à de telles conditions. Il y a des règlements qui sont sujets à l'approbation du comité et

[*Text*]

of regulations subject to the Committee's approval which do not recite the satisfaction of the conditions precedent. This is just an example of it.

The other comment about this one was that departments should be encouraged, if I can put it that way, to include maps and diagrams wherever possible to try to make the regulations more intelligible. There is no statutory requirement that a map accompany this regulation. Of course, no new lands have been affected whereas if new lands actually were being affected by the regulations, the Act does require publication of a map. In this particular instance it is not required; nevertheless, it certainly makes these things much more intelligible for the subject if the departments do accompany them with a map. There is nothing to stop them putting a map in.

I am not sure what the Committee would want to do about that. These were specimens to illustrate some of the criteria. In due time, I think it would be appropriate to call to the attention of departments that do not recite the satisfaction of the conditions precedent that the Committee requires it to be done.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, I am not familiar with the land practices in the Province of Quebec but reading that over I gather that this airport must have been assembled from a variety of parcels of land and, therefore, acquired from a variety of owners. Is it not possible that your point about the map is met by some over-all plan if they have a registry of deeds in that particular area? Maybe one of our Quebec colleagues could enlighten us on this.

• 1015

Miss L. Mayrand (Library of Parliament): Even the Act provides for it, saying in which office the map can be checked, the aeronautic . . .

M. Béchard: Monsieur le président, lorsqu'une personne se porte acquéreur d'une propriété et spécialement dans ce cas de l'aéroport de Mont-Joli auquel on fait allusion, je ne pense pas que la province de Québec diffère des autres dans ce cas, vend une certaine partie de terrain, il y a un plan qu'on annexe au contrat. Cela ne se fait pas dans le cas de toutes les ventes, mais dans des cas de vente au gouvernement, d'expropriation, par exemple pour la voirie ou pour une piste d'atterrissage, il y a toujours un plan qui est préparé et les ministères exigent que ce terrain-là soit arpenté et qu le plan apparaisse au contrat. Il est initialé par les partis et il est déposé au bureau d'enregistrement. Lorsque les actes sont enregistrés, c'est public alors, chacun peut en prendre connaissance au bureau d'enregistrement sinon chez le notaire qui a fait le contrat.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Alors, vous êtes d'avis, monsieur Béchard, si je vous ai bien compris, que la seconde suggestion de M. Eglington est quelque peu superflue.

M. Béchard: Bien, elle est un peu superflue dans le cas présent, mais ce n'est peut-être pas la même chose partout. Moi, je parle de ce que je connais dans la province de Québec, c'est ce qu'on m'a demandé de faire. Il n'y a aucune expropriation des gouvernements qu'ils soient fédéral, provinciaux ou municipaux qui est faite à l'aveuglette: On fait arpenter par un arpenteur-géomètre dûment reconnu dans chacune des provinces et lorsqu'on donne les

[*Interpretation*]

qui n'exigent pas que les conditions précédentes soient satisfaites. En voilà un exemple.

Un autre commentaire à ce sujet, c'est que le ministère devrait être encouragé, si je puis m'exprimer ainsi, afin qu'il inclue des cartes et des diagrammes où il est possible de le faire, afin de faire plus de lumière sur les règlements. Il n'y a pas de règlements statutaires exigeant qu'une carte accompange ce règlement. Évidemment, il n'y a pas eu une nouvelle affectation de nouveaux terrains, et si de nouveaux terrains avaient été affectés par ce règlement, la Loi exige qu'on publie une carte. Dans ce cas-ci, ce n'était pas nécessaire; cependant, cela rend le sujet bien plus compréhensible si les ministères donnent aussi une carte. Il n'y a rien qui les en empêche.

Je ne sais pas ce que veut faire le comité à cet égard; voilà des exemples qui illustrent le critère. Je crois qu'il faudrait saisir les ministères du problème quand ils n'exigent pas qu'on satisfasse aux conditions précédentes; il faudrait que le comité l'exige.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, je ne suis pas au courant des pratiques en ce qui a trait aux terrains dans la province de Québec, mais en étudiant ce point, j'ai compris que l'aéroport avait sans doute été constitué de plusieurs parcelles de terrain et qu'il avait donc été acheté de plusieurs propriétaires. N'est-il pas possible que votre question en ce qui a trait à la carte est déjà réglée par un plan général, s'ils ont un registre des terrains dans ce territoire? Peut-être un de nos collègues de Québec pourrait-il donner des renseignements là-dessus.

Mlle L. Mayrand (Bibliothèque du Parlement): Il y a des dispositions dans la Loi disant dans quel bureau on peut vérifier la carte, la Loi sur l'aéronautique . . .

Mr. Béchard: Mr. Chairman, when someone purchases land and especially in the Mont Joli airport case which was referred to, I do not think that the Province of Quebec is any different from any other province; when a parcel of land is sold, a plan thereof is attached to the contract. That is not done for all sales, but in the case of sales to government, expropriation, for instance, for roadways or for a landing strip, a plan is always drawn up, and the various departments require that this parcel be surveyed and that the plan appear on the contract. It is initialled by the parties and is filed with the Registry Office. When the acts are registered, it becomes public and everyone can be acquainted with these acts at the Registry Office or at the office of the lawyer who drew up the contract.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So you believe, Mr. Béchard, if I understood you correctly, that Mr. Eglington's second suggestion is somewhat superflous.

Mr. Béchard: Well, in this case, it certainly seems somewhat superfluous, but it might not be the same thing everywhere. I am referring to what I know of the Province of Quebec; that is what you asked me to do. No government expropriation, be it federal, provincial or municipal, is done blindly; it is surveyed by a registered surveyor in each of the provinces and when instructions are given for the drawing up of contracts, a plan is given to the person

[*Texte*]

instructions pour la préparation des contrats, on donne à celui qui s'en charge un plan qu'il doit annexer à l'original du contrat et, ce qui est préférable, on en dépose une copie au bureau d'enregistrement avec une copie de l'acte.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, the reference on the last page is:

> ... which approach surfaces as shown on Department of Transport plan No. M-3800 dated the 4th day of May, 1972.

Are you suggesting there be some recital where that plan might be seen by the public?

Mr. Eglington: I think my point, Mr. Chairman, is that the regulations do give a description by metes and bounds and do refer to a map, which could possibly be mistaken, but there would be no harm in publishing the map along with the regulation. I suppose what occurred to me—I will put it this way—was that the subject ought not necessarily be put to all the trouble and expense of running to the Ministry of Transport to inspect a map, or getting out his cartography equipment and working out the metes and bounds description with a compass.

M. Béchard: Monsieur le président, demande-là, on demande là une dépense additionnelle au gouvernement. Or nous sommes ici pour protéger l'argent des citoyens. Mais si on demande des copies additionnelles, on n'a pas cela pour rien ces plans-là. Et même si on osait en faire une photocopie, ce n'est pas légal, ce n'est pas connu légalement une photocopie, il faut qu'un plan soit signé par l'arpenteur en question.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, I could not agree with Mr. Béchard more. I think the purpose of a plan surely would be that if somebody were affected and had enough interest that they could go somewhere and find out something but, for example, to fasten all this and put it in the *Canada Gazette Part II* which would be a great thing to have, but that would be quite an amount of money spent and I suggest money spent to really no good purpose. It would be better if there were six maps that people would use than if there were 6,000 maps that would cost a whack of money. Is that not so?

M. Béchard: Les seuls intéressés sont les propriétaires et la municipalité où se trouve cet aéroport. Alors, c'est facile pour eux d'aller à leur bureau d'enregistrement pour vérifier le plan préparé par l'arpenteur-géomètre. Je ne vois pas l'utilité pour qui que ce soit de Vancouver si l'aéroport est à Mont-Joli ou vice versa de vérifier si le gouvernement n'a pas empiété sur le terrain de M. François Levasseur de Sainte-Flavie.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Leggatt.

• 1020

Mr. Leggatt: Surely, Mr. Chairman, the point we are trying to make is that the present publication is fairly useless to the average person looking at it and the idea of putting a map in the publication is to make the statutory requirement useful so people can understand what they are seeing when they look at the ad. I think the point made here is a valid one. Surely the purpose of the advertisement is to bring it to the attention of those affected. Now, if you do not have a plan attached to the advertissement, it will not, from a practical point of view, really come to their attention; they will ignore it. So in a sense it seems to me, and Mr. Baldwin pointed this out to me, that this comes under 14 of Hopkins criteria, "that for any other reason requires elucidation to its form" and it seems to me this does.

[*Interprétation*]

in charge; this person must attach this plan to the original copy of the contract and, preferrably, a copy is filed with the Registry Office along with a copy of the act.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, la référence à la dernière page se lit comme suit:

> ... qui ont trait à des surfaces, tel qu'il apparaît au plan numéro M-3800 du ministère des Transports, en date du 4 mai 1972.

Suggérez-vous qu'il y ait un endroit où le public peut voir ce plan?

M. Eglington: Je crois, monsieur le président, que mon point est le suivant: si un spécialiste pour la réglementation donne une description des exigences de la carte et fait allusion à cette carte, ce qui pourrait être mal pris, il n'y a pas de mal à publier la carte ainsi que les règlements. Ce que j'ai pensé,—je vais vous le dire de la façon suivante—c'est que le sujet n'aurait pas à payer afin de vérifier une carte au ministère des Transports, ou afin de sortir son équipement de cartographie pour vérifier les bornes avec un compas.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, that would entail additional expenses on the government's part. We are here to protect the taxpayer's money. Even if additional copies are required, those plans are expensive. And even if we were to make a photocopy of them, the plan must be signed by the surveyor himself.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, je suis tout à fait d'accord avec M. Béchard. Je crois que le but du plan est le suivant: s'il affecte quelqu'un et si quelqu'un y est assez intéressé au point où il veut aller découvrir quelque chose, il serait évidemment très bon qu'on insère les documents dans la *Gazette du Canada*, partie II, mais il s'agirait là d'une grande dépense en argent, et je ne crois pas que cela en vaille vraiment la peine. Il serait mieux qu'on publie six cartes qui pourraient être employées par les gens qu'on ait 6,000 qui coûteraient très cher. N'est-ce pas le cas?

Mr. Béchard: The owners of the municipality where this airport is located are the only persons concerned. It is therefore easy for them to ckeck the land surveyor's plan at the registry office. I do not see why any Vancouverite should check whether the government encroached you Mr. François Levasseur's land in Sainte-Flavie.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Leggatt.

M. Leggatt: Monsieur le président, ce que nous essayons de démontrer, c'est que la publication actuelle n'est pas vraiment utile à l'homme moyen et l'idée de publier une carte, c'est de donner de l'utilité à une exigence statutaire, afin que les gens comprennent ce qu'ils voient lorsqu'ils étudient la publication. Je crois que le point que l'on a soulevé est très bon. Je suis sûr que le but de l'annonce est de se faire comprendre de ceux qui sont intéressés. Si vous n'aviez pas un plan avec l'annonce, au point de vue pratique, il ne frappera pas leur attention; ils en feront fi. Alors, il me semble—M. Baldwin l'a indiqué—que cette question ressort à l'article 14 des critères de Hopkins, stipulant que pour toute autre raison, il faut un éclaircissement quant à sa forme; il me semble que c'est ici que ce cas-là se produit.

[*Text*]

It seems to me if you go back to the general regulations concerning municipal zoning, for example, many municipalities at one time simply used to put legal descriptions in the paper which left everybody totally confused and with no idea.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They still do.

Mr. Leggatt: They still do and I suggest it is pretty useless leagal advertising and a waste of money. To merely go along with the form without having any real notice to the public is nonsense. So I support the position that this really is one that could use elucidation or expansion with the use of the plan.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Following Mr. Leggatt's point, could I ask you this, Mr. Eglington. Last day in your submission to us, you made a point about explanatory notes. Is this not a case instead of the expenses Mr. Béchard points out of getting all sorts of maps out which nobody is going to use to have an explanatory note at the bottom that these regulations are simply designed to set out the parameters of an airport and that a map can be found in the following locations?

Mr. Eglington: I think that would go a long way, certainly, to making the regulation self-explanatory. You could have a memorandum accompanying it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Would that meet your point, Mr. Leggatt?

Mr. Leggatt: To some extent, it would.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Mademoiselle Mayrand.

Mlle Mayrand: Je voudrais préciser ceci: lorsque de nouvelles terres sont touchées par le règlement de zonage, la loi prévoit qu'une carte soit rajoutée dans la *Gazette du Canada* mais à une échelle réduite, il n'est donc pas plus dispendieux de publier une carte que de publier un texte de la *Gazette du Canada*. Puisqu'ils le font lorsque de nouvelles terres sont touchées, pourquoi ne le feraient-ils pas lorsqu'il y a simplement des amendements dans le règlement de zonage? Je comprends le point de vue M. Béchard: pour qu'une carte soit reconnue, elle doit être officielle et porter le sceau de l'arpenteur. Dans la *Gazette du Canada* c'est simplement une photocopie réduite, d'une page de la *Gazette du Canada*. Dans certaines occasions, quand il y a de nouvelles terres, la loi requiert qu'il y ait une publicité dans la *Gazette du Canada*, quand il y a changement du règlement de zonage qui peut affecter les droits autant que le fait d'avoir de nouvelles terres, je ne vois pas pourquoi cela ne serait pas publié de la même façon.

Mr. Robinson: I assume, Mr. Chairman, if it is a question of clarity or for descriptive purposes that a sketch of some kind would be helpful, but I do not know that it actually would have to be a surveyor's map. I think, quite often, one sees sketches attached that are just rough outlines of the area in question, which helps in clarifying where the property may be located or in describing it. So long as the legal description is there and there is just a sketch and not necessarily a survey, I think that should be sufficient.

[*Interpretation*]

Il me semble que si vous retournez aux règlements généraux sur le zonage municipal, par exemple, il s'est souvent passé que les municipalités donnaient une description légale sur papier, ce qui semait la confusion générale dans les esprits.

Le Coprésident (M. McCleave): Certaines municipalités le font encore.

M. Leggatt: Elles le font encore, et il s'agit là d'une publication légale inutile et qui gaspille beaucoup d'argent. Se plier à la forme et ne rien dire, voilà le comble de l'absurde. J'appuie la position que quelqu'un a déjà soulevée, c'est-à-dire que l'on a besoin d'éclaircissement ou d'expansion en ce qui a trait au plan.

Le Coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, en ce qui a trait au sujet soulevé par M. Leggatt, pourrais-je vous poser la question suivante: la dernière fois, vous avez soulevé un point en ce qui a trait aux notes explicatives. Au lieu des dépenses courues mentionnées par M. Béchard, pour la publication des cartes routières qui ne seront employées par personne, ne serait-il pas mieux d'avoir une note explicative au bas de la feuille disant que ces règlements sont tout simplement conçus afin d'établir les paramètes d'un aéroport, et on pourrait aussi stipuler qu'on peut trouver les cartes à certains endroits?

M. Eglington: Cela aiderait beaucoup à expliciter les règlements. Vous pourriez leur adjoindre un mémorandum.

Le Coprésident (sénateur Forsey): Cela répondra-t-il à vos exigences, monsieur Leggatt?

M. Leggatt: Dans une certaine mesure, oui.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Miss Mayrand.

Miss Mayrand: I would like to state the following: When new lands are affected by the zoning regulations, the act provides that a map be added in the *Canada Gazette*; a small-scale map; it is not more expensive to publish a map than it is to publish a text in the *Canada Gazette*. Since they do it when new parcels of land of affected, why should they not do it when it is simply a matter of modifications in the zoning regulations? I understand Mr. Béchard's point of view: so that the map will be recognized it must be an official map and bear the surveyor's seal. In the *Canada Gazette* it is just small photocopy of a page of the *Canada Gazette*. In some cases, when the new lands which are affected, the act requires, that they be published in the *Canada Gazette*, when there is a change in the zoning regulations which could change the rights as well as the fact of owing new lands; I do not see why it should not be published in the same manner.

M. Robinson: Je suppose, monsieur le président, qu'il serait utile d'avoir un plan, s'il s'agit de clarté ou de description, mais je ne sais pas s'il faut absolument qu'il s'agisse d'une carte d'arpenteur-géomètre. Je crois qu'assez souvent l'on voit des petits plans qui sont des esquisses du terrain. Cela aide à situer le territoire et à le décrire. En autant que la description juridique y apparaît et qu'on a une esquisse qui n'est pas nécessairement en relevé, il me semble que cela serait suffisant.

[*Texte*]

Le coprésident (Sénateur Forsey): Si j'ai bien saisi le point soulevé par M^lle^ Mayrand, quand il s'agit d'un terrain nouveau, par exemple, la loi requiert la publication d'une carte, il s'agit si j'ai bien compris M. Eglington, de la même sorte de carte? Et si la chose est possible et légale dans un cas, elle est également possible et légale dans l'autre cas. Cette proposition n'a peut-être aucune valuer, comme l'ont suggéré plusieurs membres du Comité, mais en même temps il ne s'agit pas de faire quelque chose d'inouï conformément la loi. Je ne sais pas si je me suis exprimé de façon claire mais je l'espère. Well, what do we do about it?

• 1025

Mr. Baldwin: I notice this regulation is dated October 5, 1972, and it was brought forward as an illustration of some of the defects we might face. Can we assume that it is highly academic now and that from the viewpoint of our doing anything and making any recommendations, it will not really be of any use?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think after Senator Forsey and I have established our relationship with Mr. Robertson who is Clerk of the Privy Council until the end of the year so that we can go into government departments, with something like this we should send the transcript of evidence along to the ministry concerned and say that this gave us some bother, the fact that we have this great mass of surveying detail without the public in Mont-Joli really being very much the wiser for having it.

Mr. Baldwin: May I make another suggestion, Mr. Chairman? Let us consider the practice of something that is adopted in the United Kingdom. It might save a lot of discussion here. Where there are issues of this kind, Mr. Eglington in conjunction with the two chairmen might well get in immediate touch with the people involved, which is the Ministry of Transport, and ask, why did you do this, or why did you not do this? Something like when we have the Auditor General before the Public Accounts Committee.

You will have our position or at least the position of our officials on it, and if there is any valid explanation, I imagine in due course the care which we establish, if the House has passed them, will become known, or notorious maybe is a better word to be used in the various departments. At that time presumably people drafting regulations and orders in council will do so with one eye over their shoulder at these criteria.

If there are cases where there is any reasonable doubt, then I would think the officials might well take them up and ask, what is your explanation? When we come here we will have the alleged offensive document, our approach being made to it, and the defence if any by the department. I think this will simplify and shorten proceedings here.

Mr. Eglington: I think we should, irrespective of what happens about the issue of maps and diagrams, call upon the department to satisfy us that the publication was in fact made since we have no way of checking it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Mr. Eglington, have you a third example for our consideration this morning?

Mr. Eglington: The third one is the gas pipeline regulations. I brought these forward after discussing them with Senator Forsey once or twice during the summer.

[*Interprétation*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): If I understood Miss Mayrand correctly, when one refers to a new parcel of land, for instance, the act requires that a map be published. Would it be the same kind of map? And if it is possible and legal in one case, it is obviously possible and legal in another case; then, this proposal might not have as great a value, as several members of the Committee suggested, but we do not mean to do anything stupendous just to remain within the law. I do not know whether I expressed myself clearly enough, but I certainly hope so. Qu'allons-nous en faire?

M. Baldwin: J'ai vu que ce règlement porte la date du 5 octobre 1972, et qu'on nous a amené en tant qu'illustration des lacunes auxquelles nous avons à faire face. Pouvons-nous supposer qu'il est très relatif pour nous de discuter ou de faire des recommandations, étant donné que cela ne sera pas vraiment utile?

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que le sénateur Forsey et moi-même avons rencontré M. Robertson, le greffier du Conseil privé, nous pourrons nous rendre dans les ministères, et dans ce cas-ci, il nous faudrait envoyer les transcriptions de l'évidence au ministère en question et de lui dire que cela nous occasionne des problèmes, lui dire que nous avons des masses de détails d'arpentage sans que les gens de Mont-Joli en sachent vraiment plus long là-dessus.

M. Baldwin: Pourrais-je suggérer autre chose, monsieur le président? Étudions un peu la pratique qu'on a adoptée au Royaume-Uni. Cela pourrait nous éviter de nombreuses discussions. Lorsqu'il y a des problèmes de ce genre, M. Eglington et les deux présidents pourraient communiquer immédiatement avec les gens en question, c'est-à-dire le ministère des Transports, et leur demander pourquoi ils ont fait ou n'ont pas fait telle chose. Ce serait plutôt une étude de la façon dont nous examinons l'Auditeur général au comité des Comptes publics.

Vous saurez quelle est notre prise de position et s'il y a une explication valable, je suppose que l'état d'acceptation à la Chambre sera connu; il est possible que le mot «notoire» entre mieux ici que «connu». A ce moment-là, censément, les gens qui rédigeront les règlements et les ordres en Conseil le feront avec ces critères en tête.

S'il y a des cas où il y a des doutes raisonnables, je suppose que les fonctionnaires pourraient les examiner et demander quelles sont les explications. Alors quand nous viendrons ici, nous aurons le document, notre prise de position, et la défense du ministère, s'il en a une. Je crois que ceci abrégerait notre travail.

M. Eglington: Quel que soit le résultat des cartes et des diagrammes, je crois que nous devrions demander au ministère de nous assurer que la publication a été faite, étant donné que nous ne pouvons pas vérifier.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Monsieur Eglington, aviez-vous un troisième exemple pour qu'on l'étudie ce matin?

M. Eglington: Le troisième exemple est celui des règlements sur les gazoducs. J'ai laissé soulever après discussion avec le sénateur Forsey à quelques reprises cet été.

[*Text*]

They appear to be an example of vagueness and lack of clarity. They also show perhaps the use of a particular statute for purposes that are in a sense extraneous to the statute, for a different public purpose.

I do not think the actual purport or drive of the regulations is in any sense objectionable. They are mostly designed for conservation pruposes, ecology and that sort of thing, which everybody is now in favour of, I imagine. Nevertheless, there do appear to be with these certain grounds for criticism. I am not sure whether many of the Committee have read these regulations and the comments since, there are about four pages of them, or whether we should have a few moments to read them over.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps we could have five minutes for the Committee to read these.

• 1030

Mr. Eglington: I might say that, wherever possible, in doing these comments we have attempted to put in the text of the relevant statutory provisions, so you do not have to be like me and cart these around.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, since Mr. Eglington has already been through this, could he give us the benefit of his thinking and tell us which items in the list of criteria he felt had been abrogated by this pipeline regulation?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, while we read them. As soon as Mr. Eglington has his answer, he can give it for our help.

It might be noted that the Hopkins criteria, because we have adopted them by way of a motion, will appear in the front part of today's *proceedings*, so when you get Volume 3 that may be the one you will always want to bring over to the meetings. It will be on the first two or three pages.

Mr. Baldwin: While we are waiting may I ask, Mr. Chairman, if he knows offhand what is the general penalty under the National Energy Board Act? Infactions of these regulations would be punishable under the general section, which provides that anyone who does anything he is not supposed to do under the act can be . . .

Mr. Eglington: It is punishable by summary conviction. Six months and or $1,000, I think.

Mr. Baldwin: Six months and/or $1,000.

Mr. Robinson: Who pays the fine, or who goes to jail?

Mr. Baldwin: I guess the corporation pays the fine, and the section foreman goes to jail.

• 1035

Senator Walker: Are you ready to proceed Mr. Co-Chairman?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should think so.

Mr. Eglington: Perhaps the first thing that ought to be considered is this question of legislation by reference. I am not exactly sure which of these criteria it would necessarily come under and members of the Committee may not think that legislation by reference is an objectionable practice, but it does amount to a delegation of the regulation-making power of the National Energy Board to an outside body whose efforts we are not able to scrutinize and whose efforts are also beyond parliamentary scrutiny.

[*Interpretation*]

Ils semblent être un exemple frappant d'obscurité et d'imprécision. Ils sont peut-être au service de statut en particulier à des fins qui sont peut-être étrangères au statut qu'un but différent pour le public.

Je ne crois pas que la portée ou l'attention des règlements actuels se prête à des objections. Ils sont composés en vue de répondre à des buts de conservation, d'écologie, etc., ce que tout le monde approuve, je suppose. Cependant, il semblerait y avoir des points sur lesquels on peut critiquer ces mesures. Je ne suis pas sûr si les membres du comité ont lu ces règlements et ces commentaires, il y en a quatre pages, je ne sais pas si on devrait vous accorder quelque temps pour y penser.

Le coprésident (M. McCleave): Le comité pourrait peut-être prendre cinq minutes pour les étudier.

M. Eglington: Dans toute la mesure du possible, nous avons inséré des dispositions statutaires pertinentes de façon à vous éviter à avoir à trimbaler tous ces documents.

M. Robinson: Puisque M. Eglington a déjà examiné ce document, pourrait-il nous dire lesquels de ces critères ont à son avis été abrogés par ce règlement sur le pipeline?

Le coprésident (M. McCleave): Dès que M. Eglington aura la réponse, il nous la donnera.

Vous remarquerez que les critères Hopkins adoptés sur motion figureront à la première page du compte rendu de la réunion d'aujourd'hui. Donc il serait bon qu'à l'avenir vous vous munissiez du volume 3 pour chacune de nos réunions. Ces critères figureront sur les deux ou trois premières pages.

M. Baldwin: Pendant que nous attendons, pourrais-je demander à M. Eglington s'il sait quelle est l'amende prévue par la Loi sur l'Office national de l'énergie. Toute infraction à ces règlements est passible d'amende reprise à la section générale qui prévoit que quiconque fait quelque chose qu'il n'est pas censé faire . . .

M. Eglington: La procédure prévoit la condamnation sommaire à 6 mois d'emprisonnement et $1,000 d'amende je crois.

M. Baldwin: Six mois d'emprisonnement et $1,000.

M. Robinson: Qui paie l'amende et qui va en prison?

M. Baldwin: Je suppose que c'est la société qui paie l'amende tandis que le contremaître va en prison.

Le sénateur Walker: Êtes-vous prêt à continuer, monsieur le président?

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Je le crois.

M. Eglington: La première chose qu'il faudrait étudier est peut-être cette question de législation par référence. Je ne suis pas sûr de quel critère cela dépendrait, et il est impossible que les membres du Comité ne croient pas qu'il faut s'objecter à la législation par référence: il semblerait cependant que cela équivale à une délégation du pouvoir de réglementation à partir du Conseil national de l'énergie à un organisme externe, dont nous ne pouvons pas examiner les efforts, et dont les efforts ne peuvent même pas être examinés par le Parlement.

[*Texte*]

There is another example in this batch of instruments where the Board of Transport Commissioners do the same thing but they do provide that they have to approve modifications to the standards of the Canadian Standards Association; so the Board of Transport Commissioners does bring its mind to bear on the suitablility of the standards as made and amended. But these regulations do not provide for that; they simply provide that the standards . . .

Senator Walker: A little louder please.

Mr. Eglington: . . . they provide that the standards shall apply as amended from time to time.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If I may intervene, it looks to me as if this might come under Mr. Hopkins' number 4:

4. Make some unusual or unexpected use of the powers.

Mr. Eglington: Yes, I think that would be one heading.

Quite simply the effect is that the Canadian Standards Association by altering the standard could modify significantly the obligations and duties imposed upon the pipeline operators by this regulation.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, in view of what Mr. Eglington has stated, I wonder whether through criterion number 4 we might add an example which would be "such as a reference to another body that is not subject to public scrutiny."

Mr. Eglington: If I might comment, Mr. Chairman, that would cover this situation but if we keep elaborating the criteria, particularize each particular defect that we might come across, we may end up with a list of criteria that covers many pages. If the members of the Committee consider it comes under heading number 4 for instance, then it is really for the Committee to decide whether it is an unusual or an unexpected use of the power without necessarily having to particularize an actual heading for it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): My very lay opinion would be—and I speak with deference to the lawyers present—that number 4 would really cover this quite adequately. If we were making a particular report on this we could say that this in our judgment is contrary to number 4 of the criteria which had been approved by the House and it is simply our judgment. If the two Houses say, "In our judgment it does not, you are talking through your hats; it is not an unusual or expected use of the power", then all right, that is that. If we decide that this is objectionable I think it could easily be brought under number 4. But I speak with great deference to the legal gentlemen present.

Mr. Robinson: Would I assume then, Mr. Chairman, if it were determined that it should fall under criterion number 4 that we should also add to that at the time the reasons why we feel it falls in this category.

[*Interprétation*]

Il y a un autre exemple, les instruments avec lesquels les fonctionnaires du Conseil du transport font les mêmes études; cependant ils exigent d'avoir le droit à l'approbation des normes de l'Association canadienne des normes; alors, le commissaire du Conseil du transport étudie la logique des normes telles qu'elles sont constituées et changées. Ces réclamants ne disposent de rien à cet égard; ils ne font qu'assurer que les normes . . .

Le sénateur Walker: Pourriez-vous parler un peu plus fort, s'il vous plaît.

M. Eglington: . . . ils s'assurent que les normes sont appliquées telles qu'elles ont été amendées dans ce rapport.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Si vous me permettez d'interrompre, il me semble qu'on pourrait faire passer cet article sous le n° 4 de la version Hopkins:

4. Employer les pouvoirs d'une façon inhabituelle ou inattendue.

M. Eglington: Oui, je crois qu'on pourrait le mettre là-dessous.

Ce que je voudrias tout simplement dire, c'est que l'Association des normes du Canada, en changeant les normes, pourrait sensiblement changer les obligations et les devoirs qui incombent aux travailleurs des oléoducs en vertu de ce règlement.

M. Robinson: Monsieur le président, d'après ce qu'a dit M. Eglington, je me demande si nous pourrions ajouter l'exemple suivant au critère n° 4: une telle référence à un autre organisme qui n'est pas assujetti à l'examen public.

M. Eglington: Si je peux me permettre de faire un commentaire à ce moment-ci, monsieur le président, il serait le suivant: ceux-là s'occuperaient évidemment de la situation, mais si nous continuons à compliquer les critères et à trouver chaque petit défaut et à le particulariser, nous pourrions avoir une liste de critères qui s'étendrait sur plusieurs pages. Si les membres du Comité suppose que cela devrait tomber sous la coupe du n° 4, par exemple, il est du ressort du Comité de décider si cela constitue un emploi du pouvoir inhabituel ou inattendu, sans avoir à le particulariser pour y trouver une en-tête spéciale.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Mon opinion à cet égard, et je parle en toute politesse aux avocats qui sont ici—c'est que le n° 4 me semble couvrir toute cette cause de façon adéquate. Si nous dressions un rapport sur ce sujet, nous pourrions dire que, d'après nous, cette mesure va à l'encontre du n° 4 des critères qui ont été approuvés à la Chambre mais il s'agit là de notre décision. Si les deux Chambres disent que d'après elles, il ne semble pas que ce soit le cas, si elles disent que nous ne savons pas ce que nous disons, et qu'il ne s'agit pas d'un emploi du pouvoir inhabituel ou inattendu, eh bien ce sera la décision finale. Si la décision, qu'il y a des objections à y faire, je crois que nous pourrions assez faire passer la question sous le n° 4. Mais je parle avec tout le respect qui est dû aux hommes de loi qui sont ici.

M. Robinson: Dois-je supposer, monsieur le président, que si l'on décide de la faire passer sous le critère n° 4, qu'il faudrait à ce moment-là dire les raisons pour lesquelles nous croyons que cette mesure tombe sous cette catégorie?

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Most definitely; decidedly. This is where we could do the elaboration—say this, in our judgment, is a most unexpected and unusual use of the power and objectionable for the following specific reasons, that it delegates to a body completely outside the control of Parliament power to change the law. That is in effect what it does. But I would think, with great respect, that criterion number 4 is quite adequate to cover this. It is drafted in sufficiently broad terms, I should think.

Mr. Eglington: I would think that number 7 could also be used to cover this.

• 1040

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Eglington: It is the one I had in mind initially.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And indeed it would even come under number 8 . . .

> . . . providing without good and sufficient reason that they shall come into force before registration by the Clerk of the Privy Council.

It would bring it under several different criteria, I think.

Mr. Eglington: The point just made I attempted to cover in the last paragraph of 10.(1) dealing with this because it does amount to a backdoor amendment . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Eglington: . . . to the regulation, without the necessary formalities having been gone through.

Senator Godfrey: Sir, I just do not follow how it comes under 7—appears, for any reason, infringes the rule of law.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That was my suggestion. If you vest law-making power in a body which is completely outside the jurisdiction of Parliament—well, the scrutiny of Parliament—surely that is some violation of the rule of law.

Mr. Eglington: It depends upon one's interpretation of Dicey, I would imagine.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is a layman's point. It is not worth bothering about. Four and eight, I think, would clearly apply.

Mr. Eglington: The question of the *ultra vires* nature of the regulations I would think would be a suitable occasion for asking the National Energy Board to give their side of the argument which I have put—naturally, I put only a one-sided view there. The National Energy Board may come up with a very convincing argument as to why Section 39 does justify the making of these regulations. I would think this would be a suitable occasion perhaps for sending out the first letter to ask someone from the National Energy Board to come and give their side of the picture.

Similarly, perhaps with the question about the vagueness of the offences that are created and of the obligations that are imposed, it may well be that the National Energy Board will be able to convince you that all this is perfectly in order.

[*Interpretation*]

Le coprésident (le sénateur Forsey): En effet, certainement. Voilà qui pourrait faire l'objet d'une discussion—d'après nous, il s'agit là d'un usage inhabituel et inattendu du pouvoir et on peut s'y opposer pour les raisons précises qui suivent: il permet de changer la loi à un organisme qui n'est même pas sous le contrôle du Parlement. Voilà en effet ce qui se passe. Cependant, avec tout le respect qui vous est dû, je crois que le critère nº 4 est tout à fait suffisant pour couvrir ce point. Je crois que les termes en sont assez généraux.

M. Eglington: Je crois qu'on pourrait aussi employer le nº 7 pour couvrir cette question.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Eglington: Voilà ce que j'avais tout d'abord à l'esprit.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il me semble même que cela relèverait du nº 8:

> . . . si elles entrent en vigueur sans une raison qui soit bonne et suffisante, avant qu'elles soient enregistrées par le greffier du Conseil privé.

A ce moment-là, on pourrait l'inclure sous différents critères, d'après moi.

M. Eglington: J'ai essayé de couvrir ce point dans le dernier paragraphe de l'article 10(1), étant donné qu'il s'agirait là d'un amendement fait en coulisses . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Eglington: . . . au règlement, sans avoir entrepris les formalités nécessaires.

Le sénateur Godfrey: Monsieur, je ne vois pas comment cela pourrait entrer sous l'article 7—cela semble, pour quelque raison que ce soit, enfreindre la loi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il s'agissait là de ma suggestion. Si vous donnez le pouvoir de légiférer à un organisme qui ne tombe pas sous le contrôle du Parlement—ou bien qu'il soit exempt de l'examen fait par le Parlement—il s'agit là d'une violation de la loi.

M. Eglington: Cela dépend de l'interprétation qu'on donne à Dicey, je suppose.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il s'agit là du point de vue d'un profane; on n'a pas à s'en occuper. Je crois que les articles 4 et 8 s'appliquent de façon claire.

M. Eglington: La question de la nature *ultra vires* d'un règlement serait une bonne occasion de demander au Conseil national de l'énergie de nous donner son opinion sur ce problème, évidemment, je lui donne mon interprétation. Le Conseil national de l'énergie pourrait nous donner un argument très convaincant en nous disant pourquoi l'article 39 justifie la composition de ces règlements. Je crois que ce serait une bonne occasion d'envoyer notre première lettre, demandant à un représentant du Conseil national de l'énergie de venir nous exposer sa version des faits.

De plus, en ce qui a trait à la généralité des violations, les obligations que l'on impose, il est possible que le Conseil national de l'énergie puisse vous convaincre que tout cela est tout à fait normal.

[*Texte*]

Mr. Baldwin: Well, I quite agree, Mr. Chairman, that 26(c):

> 26. A company shall ensure that . . .
>
> (c) wildlife is not being harassed by the construction work;

is very laudible but, you know—I can see Senator Walker would agree with me. Would you like to defend a company charged under that one, Senator?

Senator Walker: Any time.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Only the wealthy can afford to get themselves in such trouble.

Mr. Baldwin: Wildlife cannot give evidence, I suppose.

Senator Godfrey: I do not think I agree with the comment on Section 42, though, at the top of page 3.

Mr. Eglington: It is a good point and perhaps it is worthy of consideration. That type of regulation or a regulation analogous to that is very often made as to qualifications—the meat inspector shall not proceed to inspect meat unless there is sufficient staff present. And the question is, who is to be judge of sufficiency or adequacy of qualification since the regulation itself does not set out any sort of objective criteria by which it can be judged? It is a problem that crops up time and time again.

• 1045

Senator Godfrey: It would seem that a court or somebody could determine after the evidence is in whether the man did have the appropriate qualifications, expertise and knowledge to do the task. How much more precise can you be than that?

Mr. Eglington: I think the objection to that is simply if it is left to courts always to determine— admittedly it happens all the time—then the operator who sends people forth to deal with the pipeline can never know in advance whether the people have the qualifications or not.

Senator Godfrey: The courts are always determining what the reasonable man would do in other types of things.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are there any other comments on this?

What we might do here—and again we have to give some consideration, as we pioneer, as to how we report to the House—is to have Senator Forsey and me, if it is agreeable, draft something that will come before the meeting next day as the opening part of business, cleaning up this particular matter, dealing with the Mont-Joli situation, perhaps putting in an explanatory note and some things that would be helpful to the public, and also dealing with this where we gather the consensus of the meeting. Then you will have something that you either can accept, reject or amend. Is this agreeable?

We have to be careful, I think, not to shoot too much from the hip in any statement of opinion that we give to the Houses. It will not hurt us to reflect for a few more days and to issue a report next week instead of this week—and this week, we will be putting in our criteria, in any event.

[*Interprétation*]

M. Baldwin: Je suis tout à fait d'accord, monsieur le président, que l'article 26 c):

> 26. Une société s'assurera que . . .
>
> c) le travail de construction ne gêne pas la faune;

est tout à fait louable, mais vous savez—et je crois que le sénateur Walker serait d'accord avec moi—aimeriez-vous défendre une société que l'on accuse d'avoir enfreint cet article, monsieur?

Le sénateur Walker: N'importe quand.

Le co-président (M. McCleave): Il n'y a que les riches qui puissent se permettre de risquer de tels problèmes.

M. Baldwin: La faune ne peut malheureusement pas nous saisir de ses preuves.

Le sénateur Godfrey: Je ne crois pas être d'accord avec le commentaire qu'on a fait à l'article 42, en haut de la page 3.

M. Eglington: C'est un très bon point que vous soulevez là; il vaut peut-être la peine de l'étudier. Ce genre de règlement est assez souvent constitué, à savoir si les qualifications . . . l'inspecteur des viandes n'inspectera rien à moins qu'il y ait assez de personnel. La question à ce moment-là est de savoir qui jugera s'il y a assez de personnel, et s'il est assez compétent, étant donné que le règlement lui-même n'établit pas de critères objectifs? Il s'agit là d'un problème qui revient constamment.

Sénateur Godfrey: Il me semblerait qu'un tribunal ou quelqu'un pourrait déterminer après le témoignage si le personnel a la compétence, l'expertise et les connaissances voulues pour faire le travail. Peut-on être bien plus précis?

M. Eglington: L'objection est simplement que si les tribunaux doivent toujours déterminer—il faut reconnaître que cela se passe toujours—l'opérateur qui envoie des personnes s'occuper de l'oléoduc ne peut jamais savoir à l'avance si les gens ont la compétence voulue ou non.

Sénateur Godfrey: Les tribunaux déterminent toujours ce que doit faire une personne raisonnable dans les autres types de choses.

Le coprésident (M. McCleave): Y a-t-il d'autres observations là-dessus?

Ce que nous pourrions faire—et là encore nous devrions étudier la question de la présentation à la Chambre—c'est que le sénateur Forsey et moi-même si vous êtes d'accord, révisions un texte, qu'il soit remis avant la réunion le lendemain au début de l'ordre du jour pour éliminer cette question particulière pour la situation de Mont-Joli sous forme peut-être de noit certains renseignements utiles au public et sur cette question si nous pouvons avoir le consensus de la réunion. Ainsi vous aurez un projet que vous pouvez accepter, rejeter ou modifier. Est-ce que cel vous va?

A mon avis, il faut faire attention de ne pas trop précipiter les choses lorsque nous indiquons une opinion aux Chambres. Cela ne fera aucun tort de réfléchir pendant quelques jours et d'émettre un rapport la semaine prochaine plutôt que cette semaine et cette semaine nous présenterons nos critères de toute manière.

[*Text*]

Mr. Eglington: Mr. Chairman, is it suitable, though, to report to the House until we have heard from the National Energy Board? Should we not ask them for their . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I think perhaps this would be an idea, that we . . .

Mr. Eglington: This raises the question, I suppose, of the procedure of formally asking the regulation-maker to come before us to explain.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think Senator Forsey and I will have come to grips very quickly with Mr. Robertson, and we will try to do that as early in the week as possible so that we are in a position, perhaps, to get the National Energy Board before us at the end of the week. If not, then we will put the matter over until we can. Is this agreed?

Senator Godfrey: I just want to get this clear in my own mind. Is it proposed that at any time when you want to make inquiries from a body like the National Energy Board, they have formally to appear before this Committee? Or can it be done on an informal basis as suggested by Mr. Baldwin and . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If it is serious enough, they should appear before us, I think, where everybody wants to talk to them. If it is not, then surely we can set it up so that our counsel are the ones who do the discussion.

Mr. Baldwin: I would think that in 80 per cent of the cases a telephone call or a letter would get some elucidation that may resolve all the problems. There may be other cases where we and the people who drafted the regulations are in direct conflict—we may be in violent conflict. In those few cases, we would have to have something more.

Sénateur Lafond: On n'accepte pas les ramifications. Il faut simplement les faire comparaître.

Mr. Eglington: I would think that this particular one is worthy of a formal approach to the National Energy Board because there is quite a deal involved, and a principle; whereas, for some of the other things, as long as we have the authority to write—which we did not have and, I suppose, in a sense, still do not have—then we can take them up.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I knew I was going to have a tremendous lesson in the proper use of the English language from my co-chairman and he just caught me out on a schoolboy boner in something I had written. I will not tell you what the boner is but we need a preamble for the report that we will be making to both Houses, and the suggested preamble is this.

If you will turn to the Hopkins Report again, to replace the first paragraph:

The Committee reports that the criteria it will use are the following: Whether any regulation or other statutory instrument within its term of reference in the judgment of the Committee

(1) is not authorized . . . etc., etc., and that this be the preamble to make the report as neat as possible. We plan to present these reports this afternoon so that they will be in today's journals of our respective Houses.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Monsieur le président, est-ce que l'on peut cependant présenter un rapport à la Chambre avant d'avoir questionné l'Office national de l'Énergie? Est-ce que nous ne devrions pas d'abord leur demander leur . . .

Le coprésident (M. McCleave): Oui, cela serait peut-être une idée . . .

M. Eglington: Cela soulève, je suppose, la question de demander officiellement à ceux qui établissent des règlements de comparaître pour expliquer.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que le sénateur Forsey et moi-même devrons nous entendre très rapidement avec M. Robertson et nous essaierons de le faire le plus vite possible au début de la semaine pour pouvoir être à même de demander à l'Office national de l'Énergie de comparaître à la fin de la semaine. Sinon nous remettrons la chose jusqu'au moment où cela soit possible. Est-ce convenu?

Le sénateur Godfrey: Je veux simplement être certain moi-même. Est-ce qu'il est proposé que quand on veut poser des questions à un organisme comme l'Office national de l'Énergie cet organisme doit officiellement comparaître devant le comité? Ou est-ce que cela peut se faire d'une manière plus officieuse comme le proposait M. Baldwin et . . .

Le coprésident (M. McCleave): Si la question est suffisamment sérieuse, ils devraient comparaître devant nous je pense et tout le monde ainsi peut leur poser des questions. Sinon, nous pouvons faire en sorte que ce soit nos conseillers qui fassent la discussion.

M. Baldwin: Je pensais que dans 80 p. 100 des cas une conversation téléphonique ou une lettre peut donne des renseignements capables de résoudre les problèmes. Dans d'autres cas, où nous sommes en conflit direct avec ceux qui ont rédigé les règlements, il peut y avoir un conflit violent. Dans ces quelques cas, il faudra faire autre chose.

Senator Lafond: We do not accept ramifications. They just will have to appear.

M. Eglington: Je suppose que dans ce cas il vaut la peine d'appeler officiellement l'Office national de l'Énergie à comparaître lorsqu'une question très importante est en cause ainsi que le principe. Pour certains des autres éléments pourvu que nous ayons l'autorité d'écrire—autorité que nous n'avions pas et dans un certain sens, nous n'avons pas encore—alors nous pouvons nous en occuper.

Le coprésident (M. McCleave): Je savais que le coprésident allait me donner une très bonne leçon de l'utilisation de l'anglais et il vient de m'attraper parce que j'ai fait une bourde par écrit. Je ne vous dirai pas ce dont il s'agit mais nous avons besoin d'un préambule pour le rapport que nous présenterons aux deux Chambres et voici le préambule proposé.

Si vous voulez revenir au rapport Hopkins il faudrait remplacer le premier paragraphe:

Le Comité déclare que les critères qu'il utilisera sont les suivants: si tout règlement ou autres textes réglementaires par les limites de son mandat, de l'avis du comité.

(1) n'est pas autorisé . . . etc., etc., et que ce soit le préambule pour que le rapport soit aussi clair que possible. Nous comptons présenter ces rapports cet après-midi pour qu'ils se trouvent dans le rapport des deux Chambres pour aujourd'hui.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): As far as we are concerned, as soon as we can get them printed out, I think.

• 1050

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They will be presented this afternoon. It is agreeable that we use that as the preamble rather than the words furnished us by Mr. Hopkins?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much.

Mr. Robinson: Just one point, Mr. Chairman, if I may. Do I understand that in future meetings we will be perusing the material and the recommendations that have been given to us by our counsel and then deciding whether we agree or disagree with that and making our representations accordingly?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, and getting proper notice of it before you come to the meeting so that you will know the day before and can assemble the material we will be dealing with. This does not preclude, of course, anybody from raising other matters but at least it gives everybody an idea of just what we are faced with. In this way we will not have to come in with great arm loads of documents and search through them.

Mr. Robinson: In view of what has transpired here today, could I assume then that the Energy Board would be asked to appear before the Committee?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This, Senator Forsey and I will, if we may, report either to the steering committee or at next week's meeting.

Mr. Robinson: I was thinking that if we are going to invite certain groups to attend before the Committee perhaps we should arrange a number in advance and have them all appear one after another. This would be better for them and probably better for the Committee.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will try, Mr. Robinson, the very first thing to work out the protocol and establish a good relationship between the Committee and the government departments.

Mr. Baldwin: Some of these things obviously may be minor, they may be susceptible of explanation, but I was wondering if the staff in conjunction with the two Joint Chairmen might well approach the people involved in advance and, if it is not a particularly serious clash, we might have available at the same time as the regulation is brought in before us the explanation from the department or the board involved. Time is going to be of the essence and we may find that we must come back and go over the same ground again. But if we had both sides before us we might well make a very quick decision. In most cases we probably will be able to do that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Senator Walker.

Senator Walker: I think that is an excellent idea. Along with that might I suggest to Professor Elgington that he be not too modest in advancing his own views. We want to know exactly what you are thinking. We will make up our minds all right, but do not be hesitant. And the same for you, Miss Mayrand.

[*Interprétation*]

Le coprésident (Sénateur Forsey): En ce qui nous concerne, dès qu'il sera imprimé.

Le coprésident (M. McCleave): Ils seront soumis cet après-midi. Vous êtes d'accord pour les utiliser en tant que préambule plutôt que le texte fourni par M. Hopkins?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie.

M. Robinson: Ai-je bien compris qu'à l'avenir nous allons examiner le matériel et les recommandations soumis par notre conseil juridique, après quoi nous déciderons si nous sommes d'accord ou non et soumettrons notre rapport en ce sens?

Le coprésident (M. McCleave): C'est exact, et vous aurez un préavis suffisant de façon à vous permettre de réunir toute la documentation que nous allons étudier. Cela n'empêche personne, bien entendu, de soulever d'autres questions, mais au moins nous aurons une idée de ce qui nous attend. Cela nous évitera d'avoir à trimballer des piles de documents.

M. Robinson: Je présume donc que l'Office national de l'Énergie sera invité à comparaître devant notre Comité.

Le coprésident (M. McCleave): Le sénateur Forsey et moi-même ferons un rapport sur ce point lors de la réunion du comité directeur ou à la réunion de la semaine prochaine.

M. Robinson: Si nous convoquons certains groupes à comparaître devant le Comité, il serait bon que des mesures soient prises à l'avance de façon à ce que ces témoins comparaissent en bon ordre. Il serait plus facile autant pour eux que pour nous.

Le coprésident (M. McCleave): Nous mettrons au point les modalités de travail et nous chercherons évidemment à entretenir les meilleures relations possibles avec les divers ministères.

M. Baldwin: Il s'agit peut-être d'une question secondaire, mais je pensais que les deux coprésidents pourraient contacter les témoins et les personnes intéresées de façon à ce que dans toute la mesure du possible, ceux-ci puissent nous fournir les explications en même temps que nous examinerons le règlement en question. En effet, il s'agira d'aller vite. Or il se pourrait que nous ayons à venir plus d'une fois sur une question. Si toutes les personnes en cause étaient présentes, cela nous permettrait de décider plus rapidement.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie. La parole est au sénateur Walker.

Le sénateur Walker: Voilà une excellente idée. Par ailleurs, je demanderais à M. Eglington de ne pas trop faire le modeste, mais de nous dire exactement ce qu'il pense. C'est à nous de décider. Mais n'hésitez pas à nous dire ce que vous en pensez, et vous non plus, mademoiselle Mayrand.

[*Text*]

Mr. Eglington: On Mr. Baldwin's point, if I may, I would like to explore the implications for a few seconds so that you are aware of what it will entail. It will entail writing departments—I think that is what you have in mind—and asking them formally for their reason or explanation on a particular thing.

Senator Godfrey: No, nobody said that. Why could you not just pick the telephone up, and then you could write afterwards, if you wish?

Mr. Eglington: There is always difficulty on the telephone in getting hold of the right person to reply. Some of them are settled with a telephone call but some of them are not, and if it is done by correspondence then the reply will come from the proper person.

Senator Godfrey: In about three months.

Mr. Eglington: This is one of the difficulties, that if we proceed in that fashion rather than looking at it and then deciding, right, we will ask the National Energy Board to explain the gas pipeline regualtions, to send us a letter and then, if we want to see them, we call them in. If we proceed in the way Mr. Baldwin suggested in some instances there will be delays and it will mean that instead of looking initially at the regulations in this Committee, say, two or three weeks after they are published it may turn into a month, six weeks or two months. In a sense I suppose that is not particularly relevant since we unlike the situation in London look at them after they are made in any event instead of beforehand. But I am a little wary of taking too much on trust on telephones, from my experiences already in finding the appropriate person to give the answer, because it is always open to someone higher up in the hierarchy to come and say, well, you did not speak to the right person.

• 1055

Mr. Baldwin: What I had in mind was—and I think Senator Godfrey is right—that in some cases you could telephone and ask for it. We want more here than your interpretation of their telephone answer, but you could telephone and ask them to let you have, within a certain length of time—the timeframe being when we have to have it considered in the Committee—a response to the query in your mind.

I imagine lurking somewhere in every department is a mysterious man who deals with these regulations. You will soon be able to identify them. A lot of it will be done on the telephone, but I think this is . . .

Mr. Eglington: I find, in the little delving we have done into it, that the telephone is quite hopeless. If one ever does track down the appropriate person, he is always away or on course, or something of that kind, whereas letters either receive no reply at all and are completely fobbed off or they produce a fairly swift reply. In time I imagine departments will learn that they should reply.

Mr. Robinson: I would think, Mr. Chairman, in the interests of having records for the Committee that correspondence is much better than the telephone. I think I would prefer that we do it that way, even though it may be a bit slower in some respects, but we have so much to do that we can carry on with other items anyway.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Je voudrais revenir à ce que M. Baldwin disait, de façon à ce que vous sachiez ce que cela entraînerait. Pareille procédure nécessiterait en effet que l'on écrive aux ministères, leur demandant la raison de telle ou telle décision.

Le sénateur Godfrey: Personne n'a dit ça. On pourrait commencer par un simple coup de téléphone, quitte à écrire plus tard.

M. Eglington: Il n'est jamais facile de trouver la personne compétente par téléphone quand on veut obtenir une réponse. Certaines questions peuvent être réglées par téléphone, mais pas toutes, tandis que si on écrit, on obtient la réponse de la personne compétente.

Le sénateur Godfrey: Mais au bout de trois mois.

M. Eglington: Voilà justement le hic, car si nous procédons de la sorte, c'est-à-dire que nous demandons à l'Office national de l'Énergie de nous expliquer les règlements sur le gazoduc, nous envoyer une lettre et ensuite que nous les convoquons, cela prend du temps. Donc si l'on adopte la suggestion de M. Baldwin, il y aura des retards, si bien que au lieu d'examiner les règlements deux ou trois semaines après leur publication, six semaines ou deux mois se seront écoulés. Je suppose que ce n'est pas tellement important, puisqu'en tout état de cause, nous examinons après et non pas avant qu'ils aient été adoptés. Mais pour ma part je me méfie des renseignements téléphoniques, car on risque toujours de se faire dire par une personne située plus haut dans la hiérarchie, que la réponse n'a pas été donnée par une personne compétente.

M. Baldwin: Ce que je voulais dire et je pense que le sénateur Godfrey a raison c'est que dans certains cas, on peut téléphoner et demander des renseignements. Nous voulons quelque chose de plus sûr qu'une répétition de la réponse téléphonique, mais on peut téléphoner et de venir dans certains délais, le délai étant le moment où nous devons donner cette réponse au comité et ainsi répondre à la question.

Je suppose que dans tous les ministères se cache un homme mystérieux qui s'occupe de ces règlements. Vous pourrez vite l'identifier. Une grande partie du travail se fera au téléphone, mais je pense que . . .

M. Eglington: Dans le peu de travail que j'ai fait dans ce domaine, j'ai constaté que le téléphone n'est pas très utile. Si on arrive à trouver la personne voulue, elle est toujours absente ou elle suit des cours ou quelque chose du genre alors que pour les lettres, on n'a pas de réponse du tout et la lettre est mise de côté ou alors on a une réponse très rapide. Je pense qu'avec le temps les ministères apprendront à donner une réponse.

M. Robinson: Je pense que pour ce qui est des registres pour le comité, la correspondance est bien préférable que le téléphone. Je préférerais que vous adoptiez ce système même s'il est parfois un peu plus long car nous avons tellement de choses à faire que nous pouvons nous occuper d'autres choses entre-temps.

[*Texte*]

The other point is that if there is undue delay we can always ask them to come before the Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. The other thing about the telephone is that you may very well get the possibility of misunderstandings. A chap says something to you and it means such and such to him and it may mean something rather different to you. He may say, "oh, I did not mean that at all. When I was asked that question I did not give that kind of answer, I said something quite different.", and there you are with a dog's breakfast.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Since we are not Nixonites, we do not have a record of any sort.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I distrust the telephone very much for this reason. It may especially be so if you get somebody on the telephone—you might get an official, for example, whose mother tongue was not English and what he would say to Mr. Eglington would mean one thing to him and what it would mean to Mr. Eglington might become quite different.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): May I draw to your attention the Canada *Gazette*, Part II. It is a consolidated index of statutory instruments from January 1, 1955, to September 30 of this year. It was recently issued and it is probably something that every one of us should have. I have asked Mr. Mackenzie to get more copies for those people who may not have it in their offices.

Mademoiselle Mayrand, do you know if this was specifically requested for each member of the Committee?

Miss Mayrand: As I said, la Loi précise que chaque membre de la Chambre des communes et du Sénat devrait le recevoir. Donc, ceux qui ne le reçoivent pas, devraient s'inscrire sur la liste et demander à le recevoir puisqu'ils y ont droit.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The law does not prevent them, though, from being pitched into waste paper baskets. It is the Canada *Gazette*, Part II, and it is a consolidation. I hope somebody will volunteer to examine all the fisheries regulations before they open them up and find there are about three or four pages alone that deal with those.

Mr. Baldwin: I think nobody is better than the Joint Chairman to do that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I was not fishing for that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I have never received a copy of this at all. Whatever the Act says, it has never come near me. Mountains of paper descend upon me every day, but this has never been part of the mountain.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, we will get copies, and those who do not have them the next day, they will be distributed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps it is a matter of Senate privilege. The chaps at the other end of the building are getting them and we are not.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, is it the intention of the Committee that next week we proceed to the material that was distributed yesterday or this morning?

[*Interprétation*]

Par ailleurs, s'il y a des retards injustifiés on peut toujours demander aux personnes en cause de comparaître devant le comité.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui, En plus, le téléphone donne lieu à des malentendus. Si quelqu'un vous dit quelque chose qui a une certaine signification pour lui, mais elle peut avoir une signification différente pour vous. Il peut venir après et dire: «Oh, ce n'est pas du tout ce que je voulais dire.» Quand on m'a posé la question je n'ai pas répondu cela. Et j'ai dit quelque chose de tout à fait différent. Et vous n'êtes pas beaucoup plus avancé.

Le coprésident (M. McCleave): Étant donné que nous ne sommes pas nixoniens nous n'avons aucun registre.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je ne fais pas du tout confiance au téléphone à présent. Particulièrement dans le cas par exemple, où un fonctionnaire vous répond, sa langue maternelle n'est pas l'anglais et ces paroles à M. Eglington auraient une certaine signification qui pourrait être tout à fait différente de celle que M. Eglington lui attribuerait.

Le coprésident (M. McCleave): Je voudrais porter à votre attention la *Gazette du Canada* deuxième partie. C'est un index des textes réglementaires du permier janvier 1955 au 30 septembre de cette année. Elle a été récemment publiée et tout le monde devrait en avoir un échantillon. J'ai demandé à M. Mackenzie de fournir d'autres exemplaires pour ceux qui n'en ont pas déjà dans leur bureau.

Mademoiselle Mayrand est-ce que vous avez dit que cela était demandé pour chaque membre du comité?

Mlle Mayrand: Comme je l'ai dit . . . the law states that each member of the House of Commons and of the Senate should receive it. Therefore those who do not receive it should put their name down on the list and ask to receive it since they are entitled to it.

Le coprésident (M. McCleave): La Loi n'empêche pas qu'ils soient mis à la poubelle, cependant. C'est la deuxième partie de la *Gazette du Canada* et c'est un recueil, j'espère que quelqu'un se portera volontaire pour examiner les règlements relatifs aux pêches avant qu'ils soient en défaut et il s'y trouve environ 3 our 4 pages sur ce seul sujet.

M. Baldwin: Je pense que personne ne peut mieux le faire que le coprésident.

Le coprésident (M. McCleave): Ce n'est pas ce que j'essayais d'obtenir.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je n'en ai jamais reçu d'exemplaire quoique dise la loi; je n'ai jamais reçu. Je reçois des masses de papiers tous les jours, mais cette publication n'a jamais fait partie de cette masse.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous ne obtiendrons des exemplaires et ils seront distribués à tous les membres qui n'en ont pas.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Peut-être que c'est une question de privilège du Sénat. Les messieurs de l'autre côté du bâtiment en reçoivent et nous, non.

M. Eglington: Monsieur le président, est-ce que le comité a l'intention de passer la semaine prochaine à l'étude des textes distribués ce matin?

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, that is right.

Mr. Eglington: The instruments and comments that came around last night or . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. Let us draft the agenda, Mr. Eglington, before you depart so it may be sent out along with the notice of the meeting, and let Mr. Mackenzie have it so that everybody will know well in advance.

Thank You.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Oui, c'est ça.

M. Eglington: Les textes et les observations qui ont paru hier soir ou . . .

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Dressons l'ordre du jour, monsieur Eglington, avant votre départ pour qu'il puisse être renvoyé avec l'avis de réunion et remettre à M. Mackenzie pour qu'il puisse les montrer bien à l'avance.

Merci.

Issue No. 4

Thursday, November 14, 1974

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 4

Le jeudi 14 novembre 1974

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government Publications

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

INCLUDING

The Third Report to the Senate

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

Y COMPRIS:

Le troisième rapport au Sénat

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974

Première session de la
trentième législature, 1974

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen: Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman: Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin
Cottreau
Godfrey
Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baldwin
Balfour
Lachance
Fox
Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents: Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président: M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel
Robichaud
Walker—(8)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Laprise
Leggatt
Loiselle (*Chambly*)
Poulin—(12) Béchard

(Quorum 7)

Le greffier du Comité

A. B. Mackenzie

Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

ORDER OF REFERENCE
OF THE SENATE

Extract from the *Minutes of the Proceedings* of the Senate

Tuesday, November 12, 1974

With leave of the Senate,
The Honourable Senator Macdonald moved, seconded by the Honourable Senator Blois:

That the name of the Honourable Senator Asselin be substituted for that of the Honourable Senator Flynn on the list of Senators serving on the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI
DU SÉNAT

Extrait des *Procès-verbaux* du Sénat

Le mardi 12 novembre 1974

Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, CP.,

Que les sénateurs dont les noms suivent soient nommés pour agir au nom du Sénat au sein du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes concernant les relations de travail entre employeur et employés dans la Fonction publique, savoir: les honorables sénateurs Asselin, Buckwold, Goldenberg, Macdonald, Neiman, Riel et Thompson, et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes en conséquence.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

REPORT TO THE SENATE

Extract from the *Minutes of the Proceedings* of the Senate

Thursday, November 7, 1974

The Honourable Senator Forsey from the Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and other Statutory Instruments presented its third Report as follows:—

THURSDAY, November 7, 1974

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its Third Report as follows:

Your Committee reports that the criteria it will use are the following:

Whether any Regulation or other Statutory Instrument within its terms of reference, in the judgment of the Committee:

(1) (a) is not authorized by the terms of the enabling statute, or, if it is made pursuant to the prerogative, its terms are not in conformity with the common law, or

(b) does not clearly state therein the precise authority for the making of the Instrument;

(2) has not complied with the provisions of the *Statutory Instruments Act* with respect to transmittal, recording, numbering or publication;

(3) (a) has not complied with any tabling provision or other condition set forth in the enabling statute; or

(b) does not clearly state therein the time and manner of compliance with any such condition;

(4) makes some unusual or unexpected use of the powers conferred by the enabling statute or by the prerogative;

(5) (a) tend directly or indirectly to exclude the jurisdiction of the Courts without explicit authorization therefor in the enabling statute; or

(b) makes the rights and liberties of the subject dependent on administrative discretion rather than on the judicial process;

(6) purports to have retroactive effect where the enabling statute confers no express authority so to provide or, where such authority is so provided, the retroactive effect appears to be oppressive, harsh or unnecessary;

(7) appears for any reason to infringe the rule of law or the rules of natural justice;

(8) provides without good and sufficient reason that it shall come into force before registration by the Clerk of the Privy Council;

(9) in the absence of express authority to that effect in the enabling statute or prerogative, appears to amount to the exercise of a substantive legislative power properly the subject of direct parliamentary enactment, and not merely to the formulation of subordinate provisions of a technical or administrative character properly the subject of delegated legislation;

RAPPORT AU SÉNAT

Extrait des *Procès-verbaux* du Sénat.

Le jeudi 7 novembre 1974

L'honorable sénateur Forsey, du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur les règlement et autres textes réglementaires, présente son troisième rapport, comme suit:

Le JEUDI 7 novembre 1974

Le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur les règlements et autres textes réglementaires, présente son troisième rapport, comme suit:

Le Comité déclare qu'il utilisera les critères suivants:

Qu'un règlement ou autre texte réglementaire relevant de sa compétence, qui, de l'avis du Comité:

(1) (a) n'est pas autorisé par les dispositions de la loi habilitante, ou, s'il est fait conformément à la prérogative, n'est pas, dans ses termes, conforme au droit coutumier ou

(b) n'indique pas clairement en vertu de quelle autorisation précise le texte est rédigé;

(2) ne s'est pas conformé aux dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires* soit sur le plan de la distribution, de l'inscription au registre, de la numérotation ou de la publication;

(3) (a) ne s'est pas conformé à toute disposition concernant le dépôt du texte, ou toute autre condition prescrite dans la loi habilitante; ou

(b) n'indique pas clairement la date de la manière dont il se conformera à l'une quelconque des conditions;

(4) utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs que lui confère la loi habilitante ou la prérogative;

(5) (a) tend directement ou indirectement à exclure la juridiction des tribunaux sans autorisation expresse à cet effet dans la loi habilitante; ou

(b) assujettit les droits et les libertés du sujet au pouvoir discrétionnaire de l'administration plutôt qu'à la procédure judiciaire;

(6) implique un effet rétroactif sans que la loi habilitante ne lui en confère l'autorisation expresse ou, lorsque cette autorisation est accordée, se donne un effet rétroactif apparemment oppressif, rigoureux ou inutile;

(7) paraît pour une quelconque raison enfreindre la primauté de la loi ou les principes de justice naturelle;

(8) stipule sans raison suffisante qu'il entre en vigueur avant d'être enregistré par le greffier du Conseil privé;

(9) en l'absence d'autorisation formelle à cet effet dans la loi d'autorisation ou prérogative, semble équivaloir à l'exercice d'un pouvoir législatif de fond devant faire l'objet d'un décret parlementaire, et non pas seulement à la formation de dispositions subordonnées d'une nature technique ou administrative devant être l'objet de législation déléguée:

(10) without express provision to that effect having been made in the enabling statute or prerogative, imposes a fine, imprisonment or other penality, or shifts the onus of proof of innocence to the person accused of an offence;

(11) imposes a charge on the public revenues or contains provisions requiring payment to be made to the Crown or to any other authority in consideration of any licence or service to be rendered, or prescribes the amount of any such charge or payment, without express authority to that effect having been provided in the enabling statute or prerogative;

(12) is not in conformity with the *Canadian Bill of Rights;*

(13) is unclear in its meaning or otherwise defective in its drafting;

(14) for any other reason requires elucidation as to its form or purport.

Respectfully submitted.

EUGENE FORSEY,
Joint Chairman.

The Honourable Senator Forsey moved, seconded by the Honourable Senator Molson, that the Report be taken into consideration at the next sitting of the Senate.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

(10) sans qu'une disposition formelle à cet effet fasse partie de la loi d'autorisation ou prérogative, impose une amende, un emprisonnement ou une autre peine, ou oblige la personne accusée d'une infraction à prouver son innocence;

(11) impose des frais au Trésor public ou comprend des dispositions exigeant d'effectuer un paiement à la Couronne ou à toute autorité en retour de la délivrance d'un permis ou d'un service, ou prescrit le montant de l'un quelconque de ces frais ou paiements, sans que la loi d'autorisation ou prérogative stipule une autorisation formelle à cet effet;

(12) n'est pas conforme à la *Déclaration canadienne des droits;*

(13) est d'une signification obscure ou est autrement défectueux dans sa rédaction;

(14) pour toute autre raison; nécessite des éclaircissements quant à sa forme ou sa teneur.

Respectueusement soumis,

Le coprésident,
EUGENE FORSEY.

L'honorable sénateur Forsey propose, appuyé par l'honorable sénateur Molson, que le rapport soit mis à l'étude à la prochaine séance du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 14, 1974
(4)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:47 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Asselin, Cottreau, Forsey and Godfrey.

Representing the House of Commons: Messrs. Béchard, Hnatyshyn, McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Com mittee; Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*)

The Joint Chairmen made statements reporting on a meeting held between them and the Clerk of the Privy Council.

The Joint Chairman, Mr. McCleave, read a letter dated November 8, 1974, from Mr. Peter J. Nolan, barrister, relating to an amendment to the schedule to the Narcotic Control Act and the reply thereto.

Ordered,—That the Joint Clerk of the Committee correspond again with Mr. Nolan to inform him that the Committee should not consider the matter when it is under the court.

The Committee proceeded to consider the following in turn:

SOR/74-492—Revised general orders of the Board and SOR/74-496 of Transport Commissioners, 1965, amendment

SOR/74-497—Canadian Forces Superannuation Regulations

SOR/74-498—Food and Drug Regulations

SOR/74-499—Airport Vehicle Parking Fees Regulations

SOR/74-500—National Employment Service Regulations

Mr. Eglington and Miss Mayrand answered questions.

Mr. Robinson moved,—That, pursuant to the authority granted by the Senate on Tuesday, October 29, 1974 and by the Order of Reference of the House of Commons dated Thursday, October 31, 1974, the Committee retain the services of Mr. Graham C. Eglington as a legal consultant, effective from September 1, 1974, to assist in its review and scrutiny of statutory instruments and that reasonable travelling expenses be paid in accordance with the scale approved by the Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the Speaker of the House of Commons.

After debate thereon, the question being put on the said motion, it was agreed to.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 14 NOVEMBRE 1974
(4)

[*Traduction*]

Le Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 47 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Asselin, Cottreau, Forsey et Godfrey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Béchard, Hnatyshyn, McCleave et Robinson.

Également présents: M. G. C. Eglington, conseiller auprès du Comité; M^lle^ Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26 de la Loi sur les textes réglementaires 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Les coprésidents font des déclarations se rapportant à une séance tenue entre eux et le greffier du Conseil privé.

Le coprésident, M. McCleave, donne lecture d'une lettre, datée du 8 novembre 1974, de M. Peter J. Nolan, avocat, ayant trait à un amendement à l'annexe de la Loi sur les stupéfiants et de la réponse à cette lettre.

Il est ordonné,—Que les cogreffiers du Comité écrivent de nouveau à M. Nolan pour l'informer que le Comité ne devrait pas examiner la question tant que le tribunal en sera saisi.

Le Comité entreprend dans l'ordre, l'étude de ce qui suit:

DORS/74-492 et DORS/74-496—Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1965.

DORS/74-497—Règlement sur la pension de retraite des Forces canadiennes.

DORS/74-498—Règlements sur les aliments et drogues.

DORS/74-499—Règlement sur les redevances de stationnement des véhicules aux aéroports.

DORS/74—500—Règlement sur le Service national de placement.

M. Eglington et M^lle^ Mayrand répondent aux questions.

M. Robinson propose: Que, conformément au pouvoir accordé par le Sénat le mardi 29 octobre 1974 et par l'ordre de renvoi de la Chambre des communes du jeudi 31 octobre 1974, le Comité retienne les services de M. Graham c. Eglington, comme conseiller juridique, à compter du 1^er^ septembre 1974 afin de le seconder dans l'étude des textes réglementaires et que des frais raisonnables de déplacement lui soient versés conformément à l'échelle approuvée par le Comité sénatorial de la régie intérieure, des budgets et de l'administration et par l'Orateur de la Chambre des communes.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

The Committee proceeded to consider the following in turn:

SOR/74-501—Schedule 1 to Public Service Staff Relations Act

SOR/74-502—Indian Economic Development Regulations

SOR/74-503—Atlantic Pilotage Authority Pension Regulations

SOR/74-504—Manufacturing Milk and Cream Stabilization Order No. 2

SOR/74-505—Food and Drug Regulations

SOR/74-506—Seminar Respecting Women, Privileges and with SOR/72-107—Immunities Orders and Banff Townsite Zoning and SOR/74-264—Regulations

SI/74-109—Quebec Milk Marketing Levies (Joubert) By-Law

SI/74-110—Approved Instruments Order

SI/74-111—Lubricating Oils Remission Order

SI/74-112—Anti-Freezing Preparations Remission Order.

Mr. Eglington and Miss Mayrand answered questions.

At 11:01 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le Comité entreprend dans l'ordre, l'étude de ce qui suit:

DORS/74-501—Annexe 1 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

DORS/74-502—Règlement concernant l'expansion économique chez les Indiens.

DORS/74—503—Règlement sur la pension visant l'Administration de pilotage de l'Atlantique.

DORS/74-504—Décret n°2 sur la stabilisation des prix du lait et de la crème destinés à la transformation.

DORS/74-505—Règlements sur les aliments et drogues.

DORS/74-506 ainsi que DORS/72-107 et DORS/74-264—Séminaire sur les femmes, décret sur les privilèges et immunités. Règlement de zonage du lotissement urbain de Banff.

TR/74-109—Règlement sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Québec (Joubert).

TR/74-110—Ordonnance portant approbation de certains instruments.

TR/74-111—Décret de remise sur les huiles de graissage.

TR/74-112—Décret de remise visant les préparations antigel.

M. Eglington et M[lle] Mayrand répondent aux questions.

A 11 h 01, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, November 14, 1974.

• 0946

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. I think we have enough to consider our agenda this morning. Perhaps, Senator Forsey, we could report that you and I have had a meeting with Gordon Robertson, the Clerk of the Privy Council, and with Mr. Jack Cross and Mr. Alastair Ross of the Privy Council Office, with a view to setting up a procedure for the operations of our counsel, Mr. Eglington and M^lle^ Mayrand. It has been suggested by Mr. Robertson that the departments concerned and the draftsmen, the people who do the regulations, be directly approached by M^lle^ Mayrand or Mr. Eglington on behalf of the Committee, and if any problems thereafter arise, then the Privy Council, in all its awesome splendour, will be called into the fray. This strikes us as setting up something that is reasonably informal, and should enable our Counsel to get their work done and report to us.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And I think perhaps we might also say that the Privy Council Office will be sending out a note to the departments informing them of what is coming. That was understood also.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is right. This letter will go out to all departments, almost as soon as this meeting is over this morning. It is being held up for a few hours until M^lle^ Mayrand has got over to them the criteria in proper, legalistic French. Perhaps I should explain that this is one reason why I did not move the report in the House, and that I was advised that the French version, while having great literary merit, was not exactly what the Committee intended as a method of checking upon statutory instruments. So I held it off. Tomorrow when I do move it, or perhaps Mr. Robinson on my behalf, it is suggested then that Mr. Béchard move as amendment that the criteria in the French language be published as M^lle^ Mayrand has approved. There are some, I guess not tremendous changes, but important changes. Is that a good description, Miss Mayrand?

Miss Lise Mayrand (Research Officer, Library of Parliament): Yes. Spécialement pour le préambule, mais ce sont des changements qui rendent le texte plus cohérent.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I might add, perhaps, that there is a small misprint in the English version at page 3:7 in the preamble to the criteria. There is an extra "that" that has got bunged in.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I was the one who put it there, but I quite agree that it should not be there.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I did not notice it, but our counsel noticed it and drew my attention to it, especially, I think, M^lle^ Mayrand in her capacity as an authority on both languages.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 14 novembre 1974.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre, s'il vous plaît. Nous avons, je crois, suffisamment de points inscrits ce matin à notre ordre du jour. Peut-être, sénateur Forsey, pourrions-nous informer les membres du fait que nous avons tous deux rencontré M. Gordon Robertson, le greffier du Conseil privé, ainsi que M. Jack Cross et M. Alastair Ross, représentant le bureau du Conseil privé, afin d'établir le plan de travail de notre conseiller, M. Eglington, ainsi que celui de M^lle^ Mayrand. M. Robertson a laissé entendre qu'il serait utile que M^lle^ Mayrand, ou lui-même, prenne directement contact au nom du Comité avec les représentants des ministères intéressés, les rédacteurs et les auteurs des règlements et que si un problème venait à se poser par la suite, que ce soit alors le Conseil privé, dans toute sa glorieuse splendeur, qui soit appelé à entrer en lice. A nos yeux, nous créerions par là un dispositif raisonnablement officieux et qui permettrait à notre conseiller de faire son travail pour ensuite nous faire rapport.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous pourrions, je crois, également dire que le bureau du Conseil privé enverra au ministère un aide-mémoire afin de les prévenir. Voilà également ce qui avait été entendu.

Le coprésident (M. McCleave): En effet. Une circulaire sera envoyée à tous les ministères aussitôt que nous en aurons terminé ici. La publication a été retardée pour quelques heures de manière à permettre à M^lle^ Mayrand de leur communiquer le texte français des critères rédigé en termes juridiques. Peut-être devrais-je ajouter que c'est là l'une des raisons pour lesquelles je n'ai pas déposé le rapport à la Chambre; en effet, j'avais été informé du fait que la version française tout en étant extrêmement bien rédigée du point de vue littéraire, ne correspondait pas tout à fait à ce que le Comité envisageait dans l'optique d'une méthode de vérification des textes réglementaires. Ainsi donc, je me suis abstenu de le communiquer. Demain, lorsque je déposerai ce texte, à moins que ce soit M. Robinson qui le fasse en mon nom, M. Béchard pourrait peut-être, comme on l'avait suggéré, proposer sous forme d'amendement que les critères rédigés en français soient publiés sous la forme approuvée par M^lle^ Mayrand. Il y a certains changements à apporter, non point considérables, mais néanmoins importants. Est-ce bien cela, mademoiselle Mayrand?

Mlle Lise Mayrand (recherchiste, Bibliothèque du Parlement): Oui. Particularly as far as the preamble is concerned. Nevertheless, those are changes which make the text more understandable.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pourrais peut-être ajouter qu'il y a à la page 3:7 du texte anglais du préambule des critères, une petite coquille. En effet, on y trouve inséré un petit «*that*» de trop.

Le coprésident (M. McCleave): Tout en étant l'auteur du texte, je ne puis qu'abonder dans votre sens.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne l'avais quant à moi pas remarqué, mais c'est notre conseiller qui l'a porté à mon attention; le mérite en revient tout particulièrement, je crois, à M^lle^ Mayrand qui est notre expert linguistique.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will send a letter to the editors of the Journals to make the correction. Would you do that Mr. Mackenzie, to knock out that offending "that"?

One other matter before we proceed to the business at hand this morning. We have a letter of November 8, 1974 from Mr. Peter J. Nolan, a lawyer, of Ottawa. It relates to the Narcotic Control Act. I will read the letter. Senator Forsey and I took it upon ourselves to answer it until the meeting this morning.

The letter is to Mr. Mackenzie, as Clerk:

> Dear Sir,
>
> I wish to enclose a certified copy of the above-mentioned Privy Council Order.

And the order referred to is 1973-1515.

> I filed an application for leave to appeal to the Supreme Court of Canada on Wednesday, November 6, asking that paragraph 3 of the Order in Council be quashed on the grounds that it is *ultra vires* the power of the Governor in Council

• 0950

So that nobody is kept waiting. Paragraph three of that specific order, which is a change in the schedule to the Narcotic Control Act is:

> The schedule to the said act is further amended by adding thereto the following item 15—phencyclidine, its salts and derivatives.

Mr. Nolan's letter continues:

> It is my submission that the Narcotic Control Act can only be amended within the 14 items approved by Parliament when the Narcotic Control Act was passed in 1961. I believe that I am supported in this position by Section 24 of the Opium and Narcotic and Drug Act, R.S.C. 1952, Chapter 201, page 11, which was repealed when the Narcotic Control Act was passed. It is my submission that Parliament did not intend to change the effect of Section 24 when section 14 of the Narcotic Control Act was passed. The application for leave to appeal to the Supreme Court of Canada is scheduled to be heard on Monday, December 16. I would appreciate it if your committee could review paragraph three of this Order in Council in conjunction with the Parliamentary Debates of 1961, when the act was passed, in order to determine Parliament's intention in regard to Section 14 of the Narcotic Control Act.

Our suggested answer was, and it has been sent now by Mr. Mackenzie to Mr. Nolan:

> I have for acknowledgement your letter of November 8, 1974, regarding the amendment to the Narcotic Control Act. I have brought your letter to the attention of the Joint Chairmen of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert J. McCleave, MP. They have directed me to reply that the question as to whether this should be dealt with while the court action is in being will be considered at the Committee's meeting on Thursday, November 14, 1974.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons envoyer une lettre au correcteur des feuilletons afin que le rectificatif soit dûment apporté. Voulez-vous, monsieur Mackenzie, vous charger de faire rayer ce «*that*» inopportun?

Un dernier point avant que nous passions à notre ordre du jour. Nous avons ici une lettre en date du 8 novembre 1974, provenant d'un M. Peter J. Nolan, avocat à Ottawa. Cette lettre porte sur la Loi sur les stupéfiants. Je vais vous la lire. Le sénateur Forsey et moi-même avons pris l'initiative d'y répondre avant notre réunion de ce matin.

La lettre est adressée au greffier, M. Mackenzie:

> Monsieur,
>
> Veuillez trouver ci-joint copie conforme du décret sus-mentionné du Conseil privé.

Et le décret en question porte le n° 1973-1515.

> J'ai présenté une demande de pourvoi en appel devant la Cour suprême du Canada le mercredi 6 novembre afin que l'alinéa 3 du dit décret du Conseil soit invalidé, alléguant qu'il dépasse la compétence et les pouvoirs du gouverneur en conseil.

Ainsi, personne n'est obligé d'attendre. Le paragraphe 3 de cet ordre apporte une modification à l'annexe à la Loi sur les stupéfiants; il est énoncé comme suit:

> L'annexe à ladite loi comprend maintenant un paragraphe de plus 15—phencyclidine, ses sels et dérivés.

M. Nolan continue sa lettre:

> Je pense que la Loi sur les stupéfiants ne peut être modifiée que dans le cadre des 14 articles approuvés par le Parlement lorsque la Loi sur les stupéfiants a été adoptée en 1961. Je crois pouvoir justifier cette position par l'article 24 de la Loi sur l'opium et les drogues narcotiques, R.S.C. 1952, chapitre 201, page 11, qui a été abrogé lorsque la Loi sur les stupéfiants a été adoptée. Je pense qu'il n'a pas été dans les intentions du Parlement de changer la portée de l'article 24 lorsque l'article 14 sur les stupéfiants a été adopté. La demande d'appel devant la Cour suprême du Canada sera entendue lundi le 16 décembre. J'aimerais beaucoup que votre comité revoie le paragraphe 3 de cet ordre en conseil à la lumière des débats parlementaires de 1961, époque à laquelle la Loi a été adoptée, pour déterminer quelles sont les intentions du Parlement à propos de l'article 14 de la Loi sur les stupéfiants.

Nous avons décidé de répondre par la lettre suivante que M. Mackenzie a déjà envoyé à M. Nolan:

> J'ai bien reçu votre lettre du 8 novembre 1974 au sujet des modifications à la Loi sur les stupéfiants. J'ai porté votre lettre à l'attention des coprésidents du comité mixte permanent sur les règlements, le sénateur Eugene A. Forsey et M. Robert J. McCleave, député. Ils m'ont demandé de vous répondre que la question de savoir s'il convient d'aborder le sujet pendant que des procédures judiciaires sont en cours sera étudiée par le comité le jeudi 14 novembre 1974.

[*Text*]

That is the conclusion of the letter. But I think that noting that whether this should be dealt with while the court action is in being gives an indication at least of Senator Forsey's and my attitude that we should not be sticking our noses in when something is squarely before the court, as this matter is.

Mr. Béchard: I agree with you.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Béchard agrees. Is this the general feeling of the Committee?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Should Mr. Nolan then be informed?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. Mr. Mackenzie can write the letter.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have down here on the agenda consideration of . . . Then come a series of hieroglyphic descriptions, SORs/74-492 and so forth. I have not received any further documentation on the subject. It was not in my office and it was not in my box.

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): These are the ones that came around last week.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The last ones—I have got them here, then. I presume then we start off with SORs/74-492, 496. No. 492 would be the first one, would it not?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, the first one is the Railway Act, the National Transportation Act. There are really two of them that are being considered, I suppose, at the same time, if that is convenient to our counsel, and those are 492 and 496, since they both concern the same National Transportation Act.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I notice the recommendation and I would support the recommendation. The inquiry should be directed to the Clerk of the Privy Council to ensure that General Order No. 0-10 has been registered in accordance with Section 32, which is outlined. Is that the way you wished to handle these?

Mr. Eglington: I think that is what I wanted but in view of the procedure that has just been outlined this morning—it was agreed to last night—in a sense I suspect that that is now redundant or superfluous and we can simply proceed to make that request in future. But that will be a request of the Privy Council office and not of the regulation-making bodies, since it relates to registration.

I would like to draw your attention to the last paragraph, because it does seem to point out a glaring gap in the Act that this procedure of registering old regulations is such that their publication is not required. And in fact it seems that they are not published, not even as a matter of grace. I think this is odious, not only from the point of view of the subject but it also makes it virtually impossible to assess the impact or import of an amendment when the original which it is amending is simply not available.

[*Interpretation*]

Voilà la conclusion de la lettre. Mais je pense que cette référence aux procédures judiciaires montre que le sénateur Forsey et moi-même estimons que nous ne devons pas mettre notre nez dans des affaires dont les tribunaux sont saisis.

M. Béchard: Je suis d'accord avec vous.

Le coprésident (M. McCleave): M. Béchard est d'accord. Est-ce le sentiment général du Comité?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Doit-on en avertir M. Nolan?

Le coprésident (M. McCleave): Oui, M. Mackenzie peut lui répondre.

Le coprésident (Sénateur Forsey): D'après notre ordre du jour, nous devons passer à l'étude de . . . il y a d'abord une série de hiéroglyphes, puis SORS/74/492 etc. Je n'ai pas reçu d'autre documentation à ce sujet. Je n'étais pas dans mon bureau et il n'y avait rien dans ma boîte postale.

M. G. C. Eglington (conseiller auprès du Comité): Il s'agit de ceux qui sont arrivés la semaine dernière.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Les derniers . . . je ne les ai pas alors. Je suppose que nous allons commencer par SORS/74/492, 496. Non, il vaut mieux commencer par 492, n'est-ce pas?

Le coprésident (M. McCleave): Oui, nous avons d'abord la Loi sur les chemins de fer puis la Loi nationale sur les transports. Il s'agit en fait de deux sujets différents mais je pense que c'est plus pratique pour notre conseiller; il s'agit des numéros 492 et 496 qui ont tout deux trait à la Loi nationale sur les transports.

M. Robinson: Monsieur le président, j'ai lu la recommandation et je suis en faveur de cette recommandation. Il faudrait s'adresser au greffier du Conseil privé pour s'assurer que le règlement général nº 0-10 a été enregistré conformément à l'article 32 qui est souligné. C'est ainsi que vous vouliez procéder?

M. Eglington: C'est effectivement ce que je voulais faire mais, à cause de ce qui a été décidé hier soir, je pense que c'est maintenant inutile et superflu et que nous pourrons nous contenter de faire cette demande à l'avenir. Mais nous nous adresserons au Conseil privé et non pas pas aux organismes de réglementation puisqu'il s'agit d'enregistrement.

Je voudrais attirer votre attention sur le dernier paragraphe qui souligne une lacune frappante dans la loi puisqu'en vertu de cette procédure, il n'est pas obligatoire de publier l'enregistrement d'anciens règlements. En fait, ils ne sont pas publiés, pas même par amabilité. Cela est parfaitement inadmissible, non seulement du point de vue du sujet mais également du fait qu'il devient virtuellement impossible d'évaluer l'impact ou la portée d'un amendement lorsqu'il est tout simplement impossible de se procurer le règlement original.

[*Texte*]

• 0955

In the terms of the MacGuigan Report, there is a suggestion that at some time after the Committee has been operating it ought to make suggestions for legislative reform and I would suspect that, should we get around to that, that is one matter that we should consider, requiring these to be published.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You can take that up, Mr. Eglington, next week sometime if you or Miss Mayrand are in consultation with the Department of Transport Regulation Autuority. That is probably where you are going to have a lot of palaver back and forth, because they are certainly busy turning out regulations over there. So this will get you well into the swim on this problem of dealing with a government department.

Mr. Eglington: And there is paragraph 2 in the note on 496 which is the issue of legislation by reference or incorporation. This came up last week in connection with the gas pipeline regulations.

This one is different in that the Board of Transport Commissioners have to turn their minds to the amendments to see if they think it is appropriate, and for our own guidance in future we would like some ruling perhaps by the Committee as to whether you regard legislation by incorporation and references as objectionable, but if it does incorporate a proviso such as this one does then it will be satisfactory.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I presume that the staff might make notes as we go along of things that may seem to call for amendment of the Act so that in due source, if we decide that we shall recommend to the two Houses consideration of amendments to the Act, we should have a list of these things which we can produce as justifying our request. Is that agreeable?

Mr. Eglington: Yes, if such a list is being kept.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, I presumed it was, but I wanted to be quite sure.

Is there anything else then on these orders under the National Transportation Act?

Mr. Eglington: There is the matter of the legislation by incorporation and reference.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, but you point out in 496, I think, that in this case the thing is to some extent at least covered by the fact that the Board must approve any changes that are made in the standards by the Canadian Standards Association.

Is that an adequate safeguard, in your opinion, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: I would think so.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is not the Canadian Standards Association a reputable body? It is well regarded and it has its standing in the country.

Mr. Eglington: We see it as our function to draw attention to anything that might conceivably be objectionable, so that is why it is there. This one, in my view, would be acceptable. It relates to highly technical matters.

[*Interprétation*]

A propos du rapport MacGuigan, on a suggéré que lorsque le Comité aura commencé à fonctionner, il devrait proposer des réformes législatives, visant à exiger la publication de ces Règlements; je pense que nous allons devoir nous en occuper.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglinton, vous pourrez en discuter la semaine prochaine si vous-mêmes ou Mlle Mayrand prenez contact avec le département de Règlementation du ministère des Transports. Cela donnera probablement lieu à de longues palabres car, s'il y a un ministère qui produit beaucoup de Règlements, c'est bien celui-là. Cela vous permettra de vous habituer à traiter avec un ministère.

M. Eglington: Ensuite il y a le paragraphe 2 de la note portant sur le numéro 496, il s'agit des Règlements adoptés par référence ou par constitution en société. C'est une question qui s'est posée la semaine dernière à propos des règlements sur les gazoducs.

Dans ce cas c'est différent; en effet, les commissaires de la Commission des transpoorts doivent étudier les modifications pour voir si elles sont justifiées et, pour faciliter nos travaux futurs, nous aimerions savoir si le Comité a des objections contre ces règlements par constitution en société ou par référence et s'il se contenterait d'une disposition comme celle-ci.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Notre personnel pourrait peut-être prendre des notes au fur et à mesure pour que, le cas échéant, nous décidions si nous devons recommander des modifications à la Chambre. Il nous faudra alors une liste de ces modifications pour justifier notre demande. Vous êtes d'accord?

M. Eglington: Oui, si cette liste est tenue à jour.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui, je le pensais mais je voulais m'en assurer.

Y a-t-il autre chose à propos de ce Règlement dans le cadre de la Loi provinciale sur les transports?

M. Eglington: Il y a la question des constitutions en société et des références.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui, mais vous dites, dans le numéro 496, que dans ce cas, la question est couverte, dans une certaine mesure du moins, par le fait que la Commission doit approuver toutes modifications aux normes de l'Association canadienne des normes.

Monsieur Eglinton, pensez-vous qu'il s'agisse d'une protection suffisante?

M. Eglington: Je le crois.

Le coprésident (M. McCleave): L'Association canadienne de normes n'est-elle pas un organisme de bonne réputation? Elle est bien considérée et fait autorité dans le pays.

M. Eglington: Nous estimons qu'il est de leur devoir d'attirer notre attention sur tout ce qui pourrait prêter à controverse. Dans le cas qui nous occupe, j'estime que la mesure est justifiée. Il s'agit de questions hautement techniques.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And also there is no conflict of interest in the work of the Association as opposed to, say, the general public good?

Mr. Eglington: But with the gas pipeline it was different, because it amounted to an automatic application.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Approval of something that is drawn up by an interested party.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, there was no approval provided for in the gas pipeline regulations, as I recall; it was . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): A blank cheque.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It was simply that—yes, exactly—the Standards Association might make a change and by virtue of these regulations that would automatically come into effect without ever being even scrutinized by the Board or by the Governor in Council or anybody else; whereas here it says "after approval by the Board", which would seem to me to cover the thing.

Mr. Eglington: Yes. The only qualification on that is that I am not sure that approval by the Board would come through and be registered and published and that we would see it, and I would like to write either to the Privy Council office or to the Board of Transport Commissioners, drawing their attention to that and expressing perhaps the pious hope that any subsequent approvals to the standards that were approved, or rather any amendments to the standards approved by the Board of Transport Commissioners, would be incorporated in a formal amendment and registered.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Surely. Well, you go first to the Transport Board under the agreement we reached last night.

• 1000

M. Béchard: Monsieur le président, dans le titre du texte français on dit que le mot «RAIL» doit être remplacé par «CHEMINS DE FER», pourquoi? Dans le titre du texte anglais, on mentionne «RAIL» aussi.

Mlle Mayrand: Je voulais simplement faire remarquer que c'est un amendement à l'ordonnance générale révisée de la Commission des transports du Canada, où dans la version française on a indiqué «CHEMINS DE FER».

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois qu'il s'agit d'harmoniser le texte des règlements avec les autres textes de la Loi ou des règlements, afin que tout soit uniforme, pour ainsi dire. Est-ce que c'est le point mademoiselle?

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que c'est bien fondé, parce que si l'on se sert de plusieurs expressions pour dire exactement la même chose dans la loi, dans le règlement, et ainsi de suite, il y aura peut-être de la confusion pour les pauvres, au moins pour les pauvres contribuables.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is there anything further that we should do with this?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that is scouted, and like everything else now until we can reach definite conclusions, we have to have the approach into these departments. So perhaps we could turn then to number 497, the Canadian Forces Superannuation Act.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): N'y a-t-il pas non plus conflit d'intérêts, les travaux de l'Association n'entrent-ils pas en conflit avec l'intérêt du public en général?

M. Eglington: Mais dans le cas du gazoduc, c'était différent puisque cela revenait à une demande automatique.

Le Coprésident (M. McCleave): Approbation d'un projet préparé par une partie intéressée.

Le Coprésident (Sénateur Forsey): Si je me souviens bien aucune approbation n'a été prévue dans les Règlements sur le gazoduc; il s'agissait . . .

Le Coprésident (M. McCleave): Un chèque en blanc.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui, précisément—l'Association des normes pourrait apporter des modifications en vertu de ces Règlements et ces modifications entreraient automatiquement en vigueur sans jamais avoir été étudiées par la Commission ou par le Gouverneur en conseil ou qui que ce soit d'autre alors qu'ici nous avons: «après approbation du Conseil»; c'est une clause de sauvegarde, il me semble.

M. Eglington: Oui, la seule réserve que j'ai dans ce cas, c'est que je ne suis pas certain que l'approbation par la Commission serait enregistrée et publiée pour que nous puissions la voir; pour ma part, j'aimerais écrire au Conseil privé ou aux commissaires de la Commission des transports pour attirer leur attention sur cette question, et, peut-être, exprimer le voeu pieux que toutes les approbations futures portant sur les normes qui ont été approuvées ou plutôt que tous les amendements à ces normes approuvés par les commissaires de la Commission des transports seront incorporés dans un amendement officiel et enregistrés.

Le coprésident (M. McCleave): Bien sûr. Eh bien, d'après l'accord qui a été conclu en mai dernier, on s'adresse d'abord au Conseil des transports.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, in the title of the French text they say that the word "rail" should be replaced by «chemins de fer» why? in the title of the English text, they also talk about "rail".

Miss Mayrand: I simply wanted to point out that it was an amendment to a general revised order of the Canadian Transport Committee in which the French version reads «chemin de fer».

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think we have to make the text of the regulations agree with the other texts of the acts or the regulations so that everything is uniform, so to speak. Is that the point, Miss Mayrand?

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think that they are necessary because, if we use several expressions for exactly the same thing in the act or in the regulations, there will perhaps be some confusion amongst the poor, or at least amongst the poor taxpayers.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Est-ce qu'il y a autre chose qu'on devrait faire à ce sujet?

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que tout est préparé et comme toute autre chose jusqu'ici avant d'arriver à des conclusions précises, il faudrait avoir des renseignements préliminaires. Peut-être pourrions-nous étudier maintenant le numéro 497, la Loi sur la Pension de retraite des Forces canadiennes.

[*Texte*]

Incidentally, each week the notice will come to you listing the number and the issuing authority. This will go along with your notice of the meeting. I presume everybody has this.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman I come back to the regulations we were looking at before. I apologize for taking up the time of the Committee when there is perhaps an apparent answer to my question.

In the particular section of the regulations we were looking at, it strikes me as rather peculiar in a sense that there has to be a conflict. The Canadian Standards Association will provide the specifications and so on for the lines. It occurred to me, what happens if there just do not happen to be specifications by the Canadian Standards Association? The Board itself does not have the authority, apparently, to set their own specifications under the regulations the way they are constituted. Is this within our ambit to recommend to them something of that sort, or is it not a practical consideration?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Could you check that?

I think it depends on whether this power really exists in another way. It is the alternative of either going to the association or having power, some residual power perhaps, to fill in the vacuum itself. But that can be checked.

You understand Mr. Hnatyshyn's point.

Mr. Eglington: Yes, the difficulty with that, I suspect, is that we do not have Section III of the regulations. They are not published. We have absolutely no idea of what may be in the existing regulations. I suspect that in Section III there is in fact a standard laid down.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would you check that for Mr. Hnatyshyn and put it on the agenda for next week with an explanation?

Number 497 is the Canadian Forces Superannuation Act.

Mr. Robinson: I would assume in this, Mr. Chairman, that really all we can do is suggest that the preamble be amended accordingly.

Mr. Eglington: This is a problem common to 187, at least in the backlog of the regulations. What I would like to do is simply on schedule to notify the Privy Council Office, as a matter of courtesy, and for each of the regulations make the authorities involved aware of the deficiency. We cannot compel them to do anything but trust that they will stop this practice.

• 1005

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So it is the obvious equivalent of the Public Accounts Committee which, as you recall, over the years has made recommendations. Sometimes they have been acted upon, and sometimes not. But at least it brings the matter out for some kind of public airing.

Mr. Eglington: If we were to write a form letter to each of the departments involved, it will flesh out for them the first of the criteria so they will see that the precise authority means naming the explicit sections involved.

[*Interprétation*]

A propos, vous allez recevoir, chaque semaine, un avis avec le numéro et l'autorité responsable. Ceci va accompagner votre avis de réunion. Je crois que tout le monde l'a reçu.

M. Hnatyshyn: Monsieur le président, je reviens aux règlements que nous avons étudiés tout à l'heure. Je m'excuse de prendre tout le temps du Comité alors qu'il y a peut-être une réponse assez évidente à ma question.

Dans la partie précise du règlement que nous étudions, il me semble assez bizarre qu'il doive y avoir conflit. L'Association canadienne des normes va fournir les spécifications, etc., pour les lignes. Je me suis dit: qu'est-ce qui arrive s'il n'y a pas de spécifications fournies par l'Association canadienne des normes? Le Conseil lui-même n'a pas l'autorisation, apparemment, de déterminer ses propres spécifications d'après les règlements tels qu'établis. Est-ce que nous pouvons leur recommander quelque chose de ce genre, ou est-ce que cela n'est pas réalisable?

Le coprésident (M. McCleave): Pourriez-vous le vérifier?

Je crois que ceci dépend de l'existence d'une autre forme de pouvoir. Il s'agit d'un choix, à savoir aller voir l'association ou bien avoir le pouvoir de remplir le vide. Mais ceci peut être vérifié.

Vous comprenez la question de M. Hnatyshyn.

M. Eglington: Oui, il y a une difficulté qui se pose parce que nous n'avons pas la Partie III du règlement. Le règlement n'est pas publié. Nous n'avons aucun idée de ce qui pourrait exister dans le règlement. Je soupçonne qu'à la Partie III il y a en effet une norme qui est établie.

Le coprésident (M. McCleave): Pourriez-vous vérifier ceci pour M. Hnatyshyn et le mettre à l'ordre du jour avec l'explication pour la semaine prochaine?

Le numéro 497 traite de la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes.

M. Robinson: Monsieur le président, je conclus qu'à cet égard tout ce que nous pouvons faire c'est de suggérer que le préambule soit amendé.

M. Eglington: Il s'agit d'un problème commun au Règlement 187, du moins en ce qui concerne les règlements en attente. J'aimerais tout simplement avertir le Bureau du Conseil privé par politesse, et leur dire pour chaque règlement, d'informer les intéressés des déficiences. Nous ne pouvons pas le contraindre à faire quoi que ce soit, mais il faut espérer qu'ils abandonneront cette pratique.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit donc, de toute évidence, de l'équivalent du Comité des comptes publics qui, vous vous en souviendrez, a fait des recommandations au cours des ans. Elles sont parfois mises en œuvre et parfois pas. A tout le moins, elles permettent de rendre publiques certaines questions.

M. Eglington: Si nous envoyions une lettre formulaire à chacun des ministères en cause, ils pourraient ainsi mieux connaître le premier critère de façon à ce qu'ils comprennent la détermination que l'autorité précise implique que l'on nomme les articles en cause.

[*Text*]

Mr. Robinson: I would suggest that it be done.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Chairman, if I may suggest another point, if the departments prove recalcitrant in this matter then, of course, it will have to come back to the Committee and we shall have to deal with it, but meanwhile we try the informal, amicable, amiable, friendly approach.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Surely, and do not forget that we do have the power to call witnesses. We can have them here and ask them to defend their practice rather than follow their excellent suggestions.

Again, we turn to 497, the Canadian Forces Superannuation Act.

Mr. Béchard: Four nine seven?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Four nine seven.

Mr. Béchard: It is not on the list for this morning, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes: and 74—496 to 74—506 inclusive.

Mr. Béchard: We have SORS/74-492 and 74—496 and after that 74—498. It is not mentioned also.

The Joint Chairman (Senator Forsey): No, no, we have not got 74—498, have we?

An hon. Member: Yes, we have.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, here it is. I think we have got them all. They are all provided for.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, it is on the agenda and it is also in the numbers here, Mr. Béchard.

Mr. Béchard: I am following . . .

Members of the Standing Joint Committee on Regulations:

> . . . the following will be considered at a meeting to be held on Thursday, November 14, 1974 . . .

Mr. Hnatyshyn: It is on the green sheet but it is not on the white sheet.

Mr. Béchard: I am following the white sheet.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Our apologies.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps somebody should appear in a white sheet for having left it off the white sheet.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It was on the documents that were distributed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, it is here.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The chief complaint is that the preamble does not recite the section and the—

An hon. Member: That was just discussed.

Mr. Eglington: That is just what we have been dealing with.

[*Interpretation*]

M. Robinson: Je suggère que cela soit fait.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Monsieur le président, si je puis suggérer autre chose, si les ministères se montrent récalcitrants à ce sujet, le Comité devra alors évidemment en être saisi à nouveau pour trancher la question; nous pourrions toutefois entretemps essayer d'agir de manière officieuse, par la persuasion.

Le coprésident (M. McCleave): Certainement et n'oublions pas que nous avons le pouvoir de convoquer des témoins. Nous pouvons les convoquer et leur demander de défendre leurs méthodes au lieu de suivre leurs excellentes suggestions.

Nous revenons au 497, Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes.

M. Béchard: Quatre neuf sept?

Le coprésident (M. McCleave): Quatre neuf sept.

M. Béchard: Ils ne figurent pas à la liste de ce matin, monsieur le président.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Oui, et 74-496 à 74-506 inclusivement.

M. Béchard: Nous avons DORS/74-492 et 74-496 puis 74-498. Il n'est pas mentionné.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Non, non, nous n'avons pas 74-498 n'est-ce pas?

Une voix: Oui, nous l'avons.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui, le voici. Je pense que nous les avons tous. Ils sont tous fournis.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, il est à l'ordre du jour et il est aussi dans les chiffres, monsieur Béchard.

M. Béchard: Je suis . . .

Les membres du comité mixte permanent des Règlements:

> . . .tles documents ci-après seront étudiés lors d'une réunion tenue le jeudi 14 novembre 1974 . . .

M. Hnatyshyn: Ils se trouvent sur la feuille verte, mais non sur la feuille blanche.

M. Béchard: Je lis la feuille blanche.

Le coprésident (M. McCleave): Nos excuses.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Quelqu'un devrait peut-être être blanchi pour l'avoir oublié sur la feuille blanche.

Le coprésident (M. McCleave): Ils faisaient partie des documents qui ont été distribués.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui, le voici.

Le coprésident (M. McCleave): Le principal reproche est que le préambule ne cite pas l'article et . . .

Une voix: On vient d'en discuter.

M. Eglington: Nous venons justement d'en discuter.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sorry; 498 is the Food and Drugs Act, Food and Drug Regulations.

Mr. Eglington: There was no comment on these. The effect is to alter some of the technical specifications to the act and also to add the names of new pharmacists and inspectors to the schedule to the regulations. These particular regulations are very common. There is usually about one of them in every two or three weeks.

Mr. Robinson: As far as this one is concerned, you do not have any recommendations?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Somebody had his name misspelled; that had to be corrected.

No. 499 is the Airport Vehicle Parking Fees Regulations, an amendment under the Aeronautics Act.

Mr. Eglington: This is one of the things that we find particularly irksome and one which I do not think departments should get away with: simply slapping down the Privy Council number without any reference to where it is published. That Order in Council will be a delegation of authority to the Minister of Transport but the reference to it should be given. In this case, it would be a matter for the Privy Council office because they are the ones who approve and register these. We would like to be able to request that they insist that proper references of equipments be included.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So you will be dealing with the Privy Council office on that, Mr. Eglington.

No. 500 is the National Employment Service Regulations, Unemployment Insurance Act, 1971.

• 1010

Mr. Eglington: This is one of those that is referred on the grounds of abundant caution. I should imagine in regulations of this particular type it would be very hard to avoid a general standard, such as this one, "his special problems or needs", but I thought we should draw this to your attention in case it struck anybody as peculiar or arbitrary in any way.

Mr. Robinson: Could this be the subject, Mr. Chairman, of a letter to the department asking for clarification as to what they mean when they say "special problems or needs"?

Mr. Eglington: I would suspect that within the department there is a little manual or instructions on what items are covered and it might be as well if you were informed of what is involved.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think this is one case, too, perhaps where we might agree that the comments be published so there will be some indication for other government departments who are reading, presumably, our proceedings that from time to time we should be publishing some of the comments of our counsel as guidelines to them. Is this agreeable, and if so, then the Clerk can arrange that the comments be inserted at this point in our proceedings.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Je m'excuse; le 498 est la loi des aliments et drogues, règlements sur les aliments et drogues.

M. Elglington: Il n'y avait pas de commentaires à leur sujet. Ils ont pour effet de modifier certaines spécifications techniques de la loi ainsi que d'ajouter les noms des nouveaux pharmaciens et inspecteurs à l'appendice des règlements. Ces règlements sont très courants. D'ordinaire, il en paraît un à toutes les deux ou trois semaines.

M. Robinson: En ce qui concerne celui-ci, vous n'avez pas de recommandations?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (M. McCleave): Le nom d'une personne avait été mal épelé; il a fallu corriger.

Le numéro 499 est le règlement sur les redevances de stationnement des véhicules aux aéroports, modification aux termes de la Loi sur l'aéronautique.

M. Eglington: Il s'agit là d'un procédé que nous trouvons très irritant et qui, à notre avis, ne devrait pas être toléré de la part des ministères: inscrire tout simplement le numéro de l'arrêté en conseil sans référence à l'endroit de publication. Cet arrêté en conseil donnera une délégation d'autorité au ministre des Transports, mais il faudrait en donner la référence. Dans ce cas, il s'agit d'une question qui s'adresse au bureau du Conseil privé car ils sont responsables de la vérification et de l'inscription. Nous aimerions pouvoir demander qu'ils insistent pour que des références adéquates ou matérielles soient incluses.

Le coprésident (M. McCleave): Vous allez donc discuter de cette question avec le bureau du Conseil privé monsieur Eglington.

Le numéro 500 est les règlements sur le Service national de placement, Loi sur l'assurance-chômge, 1971.

M. Eglington: Il s'agit là d'un des règlements dont nous sommes saisis pour des raisons de grande prudence. Je suppose qu'il serait très difficile dans ce genre de règlements d'éviter de généraliser et de parler de «ces problèmes ou besoins spéciaux», mais je croyais que nous devrions vous le signaler au cas où quelqu'un penserait que cela est singulier ou arbitraire.

M. Robinson: Monsieur le président, cette question pourrait-elle faire l'objet d'une lettre au Ministère afin de demander des précisions quant à ce qu'ils entendent par les «problèmes ou besoins spéciaux»?

M. Eglington: Je suppose qu'il existe au ministère un petit manuel ou des directives quant aux questions incluses et il serait peut-être souhaitable que vous en soyez informés.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense qu'il s'agit aussi d'un cas où nous pourrions accepter que les commentaires soient publiés de façon à ce qu'il y ait une indication pour les autres ministère gouvernementaux qui lisent, on peut le présumer, nos comptes rendus. A l'occasion, nous devrions publier certains commentaires de notre conseiller en tant que directives à leur égard. Si vous êtes d'accord, le greffier peut voir à ce que les commentaires soient incorporés au compte rendu.

[*Text*]

Some hon. Members: Agreed.

National Employment Service Regulations
Unemployment Insurance Act, 1971
P.C. 1974-1931

October 31, 1974

Section 6 of these Regulations specifies a non-exhaustive list of criteria for selecting a worker for referral to an employer. The Act, section 140(2)(b) in effect forbids selection being influenced by criterial relating to race, national origin, colour, religion, sex, marital status, age or political affiliation. The criteria specified in the Regulations do not infringe section 140 of the Act. The third criteria—"his special problems or needs"—is, however, exceedingly vague and there is no indication of what matters or factors are to be taken into acount under that heading. Perhaps this is inevitable in a set of Regulations such as these. On the other hand, the Committee might wish to enquire of the Ministry to determine what constitutes "special problems or needs".

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Before Senator Forsey calls the next, since we have a quorum now I gather we have to have some kind of formal motion to retian the services of Mr. Eglington.

The motion would be:

that pursuant to the authority granted by the Senate on Tuesday, October 29, 1974 and by the order of reference of the House of Commons dated Thursday, October 31, 1974 the Committee retain the services of Mr. Graham C. Eglington as a consultant effective from September 1, 1974 to assist in its review and scrutiny of statutory instruments and that reasonable travelling and living expenses be paid in accordance with the scale approved by the Speaker of the House of Commons.

Mr. Robinson: I so move.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I suspect, Mr. co-Chairman, that possibly there will have to be some provision in there for approval by the Senate end of things unless we are going to divvy up the thing in some other way. It may be necessary to have some kind of reference in there to the Senate. Mr. Savoie can perhaps tell us what should go in there.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sorry, I read the wrong one. Sometimes there is a corrected version which the Chairman overlooks and the last words should be "with the scale approved by the Speaker of each House".

Is that agreeable, gentlemen?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is it the Speaker in our case or the Internal Economy Committee or what?

The Clerk of the Committee: No, I think you have to go to the Internal Economy first.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, but then has the Speaker got the authority?

[*Interpretation*]

Des voix: D'accord.

Règlements sur le service national de placement
Loi de l'assurance chômage, 1971
C.P. 1974-1931

Le 31 octobre 1974.

L'article 6 de ce règlement donne une liste incomplète des critères régissant le choix de travailleurs proposés à un employeur. L'article 140(2)(b) de la loi interdit de fait que des critères de race, d'origine nationale, de couleur, de religion, de sexe, de situation de famille, d'âge ou d'appartenance politique influent sur le choix. Les critères énumérés dans le règlement ne sont pas à l'encontre de l'article 140 de la loi. Le troisième critère . . . «ses problèmes ou besoins spéciaux» est cependant extrêmement vague et rien n'indique les questions ou les facteurs dont il faut tenir compte en vertu de cette rubrique. C'est peut-être inévitable dans un ensemble de règlements comme celui-là. Par contre, le comité voudra peut-être demander au ministère de préciser en quoi consiste les «problèmes ou besoins spéciaux».

Le coprésident (M. McCleave): Avant que le sénateur Forsey passe au prochain règlement, étant donné que nous avons le quorum maintenant, je crois que nous devrions avoir une motion dans les formes pour retenir les services de M. Eglington.

La motion se lirait comme suit:

Que, conformément à l'autorité accordée par le Sénat le mardi 29 octobre 1974 et en vertu du mandat de la Chambre des communes en date du jeudi 31 octobre 1974, le comité retienne les services de M. Graham C. Eglington en tant que conseiller à compter du premier septembre 1974 pour aider à la revue et à l'examen des instruments statutaires et que des frais raisonnables de déplacement et de subsistance soient payés conformément à l'échelle approuvée par l'Orateur de la Chambre des communes.

M. Robinson: Je le propose.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je crois, monsieur le coprésident qu'il faudra possiblement prévoir une disposition pour l'approbation du Sénat, à moins que nous divisions la note d'une autre façon. Il sera peut-être nécessaire d'avoir une allusion quelconque au Sénat. M. Savoie peut peut-être nous dire ce qu'il faudrait ajouter.

Le coprésident (M. McCleave): Je m'excuse, j'ai lu le mauvais texte. Il y a parfois une version corrigée que le président oublie; les derniers mots devraient être: «L'échelle approuvée par le président de chaque chambre».

Êtes-vous d'accord, messieurs?

Le coprésident (Sénateur Forsey): Dans notre cas, s'agit-il de l'orateur, ou du comité de la régie interne, ou quoi?

Le Greffier du Comité: No, je pense qu'il faut tout d'abord passer par le comité de la régie interne.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui, mais est-ce que l'orateur a l'autorité voulue?

[*Texte*]

The Clerk of the Committee: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think it is the Internal Economy and the Senate.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Should we not put it properly? I think we should. May I go to the middle of the paragraph after the words "Mr. Graham C. Eglington" and add the word "legal", so it would then read:

> Mr. Graham C. Eglington as a legal consultant effective from September 1, 1974 to assist in its review and scrutiny of statutory instruments and that reasonable travelling and living expenses be paid in accordance with the scale approved by the Internal Economy Committee of the Senate and by the Speaker of the House of Commons.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Senator Forsey): By the way, should we not have regulations in there as well as statutory instruments?

Mr. Eglington: No, all regulations are statutory instruments.

The Joint Chairman (Senator Forsey): They are? All right, I just wanted to be sure.

Now, No. 501, this has to do with the Public Service Staff Relations Act, amendment to the schedule.

An hon. Member: No. 501?

The Joint Chairman (Senator Forsey): 501.

Vous l'avez trouvé, monsieur le sénateur Asselin?

Senator Asselin: I am a new member, Mr. Chairman, on this Committee. I want to get used to it.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Nous vous souhaitons la bienvenue, monsieur le Sénateur.

Are there any comments you wish to make on this?

• 1015

Mr. Eglington: This is simply one of these typographical errors. The wrong section is specified in the Preamble. It should be Section 5. The original draft of the Order in Council that we get in advance of these things had the correct section. This is simply something which now, on the procedure that was outlined earlier, we can simply notify direct to the Privy Council Office.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There appears to be no difficulty about this. It shows, however, how assiduous our counsel are in spotting even the smallest deviations from propriety.

May we turn, then, to 74-502? Is there any comment on that? No.

Mr. Eglington: There is no comment in terms of the substance of it but members will notice that this is an amendment to regulations made pursuant to a vote in an appropriation act. In this case, the specific vote is fortunately referred to and can be checked. I do not know whether or not this is the time to raise the general issue but we have been keeping a tally of all regulations made pursuant to appropriation acts. I suppose, at the outset, it struck us as being something a little peculiar and out of the ordinary that regulations should be made in this rather backstairs method.

[*Interprétation*]

Le Greffier du Comité: Non.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je pense qu'il s'agit de la régie interne et du Sénat.

Le coprésident (M. McCleave): Ne devrions-nous pas le formuler correctement? Je pense que nous le devrions. Puis-je revenir au milieu du paragraphe après les mots «M. Graham C. Eglington» et ajouter le mot «juridique». Le texte se lirait donc comme suit:

> M. Graham C. Eglington en tant que conseiller juridique à compter du premier septembre 1974 pour aider à la revue et à l'examen des instruments statutaires et que des frais raisonnables de déplacement et de subsistance soient payés conformément à l'échelle approuvée par le comité de la régie interne du Sénat et par l'Orateur de la Chambre des communes.

Motion adoptée.

Le coprésident (Sénateur Forsey): En passant, ne devrions-nous pas aussi ajouter règlements, en plus d'instruments statutaires?

M. Eglington: Non, tous les règlements sont des instruments statutaires.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Vraiment? D'accord, je voulais simplement en être certain.

Le nº 501 a trait à la loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, modification à l'annexe.

Une voix: Nº 501?

Le coprésident (Sénateur Forsey): 501.

Have you found it, Senator Asselin?

Sénateur Asselin: Je suis nouveau, monsieur le président, au sein du comité. Je veux m'habituer.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We bid you welcome, senator.

Y a-t-il des commentaires que vous voulez faire à ce sujet?

M. Eglington: C'est seulement une erreur de typographie. On s'est trompé d'article dans le préambule. Il s'agit en fait de l'article 5. Le projet d'ordre en conseil que nous avons reçu d'avance portait le bon article. D'après la procédure que nous avons adoptée plus tôt, c'est un de ces cas dont nous pouvons avertir directement le bureau du Conseil privé.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Il semble que cela ne pose pas de problème. Cela montre pourtant à quel point notre conseiller travaille avec assiduité à découvrir les moindres irrégularités.

Pouvons-nous maintenant passer au nº 74-502? Avez-vous des observations à ce sujet? Non.

M. Eglington: Nous n'avons pas d'observation à faire quant au fond, mais que les députés veuillent bien constater qu'il s'agit d'un amendement à des règlements adoptés conformément à une loi portant affectation de crédits. Dans ce cas, nous possédons heureusement une référence au crédit dont il est question, il est donc facile de vérifier. Je ne sais pas si nous pouvons passer aux généralités, mais nous avons tenu un état de tous les règlements adoptés conformément à des lois portant affectation de crédits. Je pense que dès le début il nous a semblé qu'il s'agissait là d'un domaine un peu particulier, sortant de l'ordinaire; on peut dire que ces règlements sont entrés par la porte de service.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): This has been a subject of frequent and acid comment in the Senate, I may add.

Mr. Eglington: I am not sure whether it is something that the Committee wishes to have drawn to its attention, in each case, whether or not the Committee regards it as a dubious manner of proceeding.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should think it might be a little outside our terms of reference. I do not know, because it apparently is a very standard way of proceeding and is done again, and again, and again, on a considerable scale and, as I say, has been the subject of highly derogatory comment in the Senate from various quarters of the House. I think Senator Asselin will bear me out on that, and Senator Godfrey also. I certainly have listened to several diatribes on the subject. I do not know what you think, Mr. Co-Chairman, about this, whether this is a—

The Vice-Chairman: I really have no special opinion on it at all.

Mr. Eglington: The reason that we thought it so objectionable in terms of the Hopkins criteria and the new criteria which—now I find I do not have a copy—is that simply by putting in a vote that $5 million, or whatever, has to be dispersed by the Minister for whatever, in accordance with regulations made by the Governor in Council. It very effectively removes parliamentary control of the expenditure because the actual subject matter of the regulations is not specified in the statute as is normally the case saying that the Governor in Council may make regulations with respect to . . . and then listing eight or nine specific subject matters. In terms of the criteria, it may be thought to infringe number 9 and also, in a sense, number 11.

Large amounts of money are dispersed in this fashion for, in many instances, very vague purposes. It always strikes me that somebody has seized on the idea that $10 million will assuage the feelings of some section of the community. It is voted and it is left to the Governor in Council to decide how the money should be doled out.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I could not agree more strongly. This is a most noxious practice. I suppose it could come within these criteria. I am a little inclined to wonder, however, whether this is so large a question and might be presumed to have such wide ramifications that we, perhaps, in the earlier stages of our proceedings it might be better not to raise it. I do not know. I would be very interested to hear the comments of my colleagues from the Senate on this who have heard these attacks on this practice in the Senate to see what they think about the propriety, at this stage at all events, of our making a recommendation on this. What would you say, Senator Asselin?

Senator Asselin: I have no precise idea right now but I know that we had to debate this very question and I think it could put a kind of pressure on the Senate. We might discuss it later to try to find out a formula to meet your requirements.

• 1020

The Co-Chairman (Senator Forsey): Senator Godfrey, . . .

[*Interpretation*]

Le coprésident (le sénateur Forsey): J'ajouterais que cela fait l'objet d'observations fréquentes au Sénat.

M. Eglington: Je ne sais pas si le Comité désire s'attarder sur la question, je ne sais pas non plus si cette procédure vous semble ou non douteuse.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Cela ne relève pas tout à fait de notre mandat. Je ne sais que penser, parce qu'en apparence il s'agit d'une procédure normale que l'on a utilisé à de très nombreuses reprises et sur une très grande échelle; par contre elle a fait l'objet d'observations défavorables au Sénat de divers cercles de la Chambre. Le sénateur Asselin le reconnaîtra avec moi, de même que le sénateur Godfrey. Pour ma part, j'ai entendu plusieurs diatribes à ce sujet. Monsieur le co-président, je ne sais pas ce que vous en pensez, pensez-vous . . .

Le vice-président: Je n'ai vraiment aucune opinion particulière.

M. Eglington: La raison pour laquelle nous avons estimé que cette procédure était si digne d'objection, je ne trouve plus mon exemplaire, c'est qu'elle permet, grâce à des règlements adoptés par le gouverneur en conseil, d'approuver un crédit de 5 millions de dollars, c'est un exemple, que le ministre dispersera pour un projet quelconque. C'est une façon efficace de supprimer le contrôle parlementaire des dépenses, puisque le véritable sujet des règlements n'est pas précisé dans les statuts, alors que d'ordinaire on précise que le gouverneur en conseil peut faire des règlements portant sur une liste de huit ou neuf sujets précis. Si l'on considère le principe, on peut estimer que cela entre en contravention avec le numéro 9 et également, dans un certain sens avec le numéro 11.

Des sommes importantes sont dépensées de cette manière, très souvent pour des projets très vagues. Je suis toujours étonné de constater qu'un individu puisse penser qu'il suffit de 10 millions de dollars pour apaiser certains secteurs de la communauté. Les crédits sont votés, c'est ensuite au gouverneur en conseil d'en décider l'utilisation.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je ne peux vous dire à quel point je suis d'accord. C'est là une pratique extrêmement nuisible. Je suppose qu'elle peut relever de ces critères. Mais cette question peut s'avérer tellement importante, nous pouvons lui découvrir des ramifications tellement vastes, qu'il vaudrait peut-être mieux ne pas la soulever dès le début de nos travaux. Je ne sais pas. J'aimerais beaucoup savoir ce que mes collègues, les sénateurs, en pensent, puisqu'ils ont entendu les attaques dont cette pratique a fait l'objet au Sénat, et savoir également s'ils estiment convenable, pour l'instant du moins, de faire une recommandation à ce sujet. Qu'en pensez-vous, sénateur Asselin?

Sénateur Asselin: Je n'ai aucune idée précise à ce sujet pour l'instant; je sais que nous en avons déjà discuté et il est possible que cette question mette, en quelque sorte, le Sénat dans une position défensive. Nous pourrions en discuter sans trop approfondir et essayer de trouver une formule qui nous semble satisfaisante.

Le coprésident (sénateur Forsey): Sénateur Godfrey . . .

[*Texte*]

Senator Godfrey: You give me more credit than I deserve because I do not remember the matter being debated in the Senate; maybe I was not there. I am not really familiar enough with the problem. I prefer to postpone the thing and give it some more thought.

The Co-Chairman (Senator Forsey): Senator Cotreau.

Senator Croteau: Naturally, Mr. Chairman, since I have only been in the Senate for a month, I have no particular opinion on this.

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, in light of such comments we will continue to keep track of the regulations made pursuant to appropriations, refer those to the Committee that at least suffer from the defects of vagueness and, I must confess, most of them do.

The Co-Vice-Chairman (Mr. Robinson): Could we not make the observation that there is vagueness and suggest that there be greater clarification?

Mr. Eglington: It was included in the general report and I think that we can, in terms of procedure this morning, notify departments the particular way that they are doing it is at least unsatisfactory.

The Co-Chairman (Senator Forsey): But this is hardly a matter for the departments, as I see it; it is a matter of government policy. I think it is a very unfortunate government policy. In spite of the fact that I sit as a supporter of the government, I nevertheless share the misgivings on this subject and the objections which have been expressed very forcibly, particularly by the Leader of the Opposition in the Senate. It does seem to be a matter of long standing in established government policy and I wonder how far a committee like this is justified in raising the matter. I think it would require rather careful consideration and that we had better have a long list of these things, at least if we are going to do it. I do not like to sound over-cautious and I do not like to sound like a mere apologist for a government policy with which, as a matter of fact, I disagree. The usual claim made in the Senate is that there is the exceptional case where this kind of procedure, the $1 item, may be tolerable for particular emergency reasons of some kind or other but that it is being used on a massive scale over and over again, and in such use it is highly objectionable. It may be that the time will come when we will have to make some comment on this. I am a little leery of taking up something that appears to be a matter of long-standing government policy—and I think it has been followed by governments of both parties. That is part of the trouble. This is what is cast in the teeth of the Leader of the Opposition. Somebody says, "When the honourable Senator was a member of the administration in 1962 or whatever it was, this and this and this appeared". I think we might perhaps be a little cautious but keep track of it, I should suggest. Have I said too much, or too little? I do not mean in quantity but in content.

Mr. Hnatyshyn: You took the words out of our mouths.

The Co-Vice-Chairman (Mr. Robinson): I would not want to say that it is an act of irresponsibility but I do believe, as I said before, that I think it should not be couched in such vague terms. There should be more clarification so that we actually know in substance what we are really talking about.

[*Interprétation*]

Sénateur Godfrey: Vous me faites plus d'honneur que j'en mérite car je ne me souviens pas d'avoir entendu des débats à ce sujet au Sénat; j'étais peut-être absent. Je ne connais vraiment pas suffisamment le problème. Je préfère remettre la question à plus tard pour pouvoir y réfléchir.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le sénateur Cotreau.

Sénateur Cotreau: Évidemment, monsieur le président, puisque je ne suis sénateur que depuis un mois, je n'ai pas d'opinion précise à ce sujet.

M. Eglington: Monsieur le président, dans ce cas, je crois qu'il convient de continuer à tenir une liste des règlements adoptés conformément à des affectations de crédits pour ensuite soumettre la question aux comités, qui, pour la plupart, pêchent par manque de précision.

Le vice-président adjoint (M. Robinson): Ne pourrions-nous reconnaître que nous manquons de précision et demander des éclaircissements?

M. Eglington: Puisque cela faisait partie du rapport général, je pense que ce matin nous pouvons décider d'avertir les ministères du fait que nous considérons peu satisfaisante la façon dont ils procèdent dans ce domaine.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais cela ne regarde que de loin les ministères; j'estime qu'il s'agit d'une question de politique gouvernementale. C'est une politique gouvernementale regrettable et, bien que je sois un fervant admirateur du gouvernement, je n'en partage pas moins les appréhensions et les objections qui ont été exprimées à ce sujet, en particulier par le chef de l'opposition au Sénat. Cette politique a été acceptée pendant fort longtemps et je me demande dans quelle mesure un comité comme le nôtre peut se permettre de soulever la question. Il nous faudrait l'étudier avec beaucoup de soins et obtenir une longue liste d'exemples avant d'agir. Je ne veux pas faire preuve de circonspection excessive, ni faire l'apologie inconditionnelle d'une politique gouvernementale qu'en réalité je désapprouve. L'argument le plus souvent cité au Sénat a été que dans des cas exceptionnels, les crédits d'un dollar, cette procédure était tolérable dans certains cas d'urgence, mais qu'elle était, en réalité, utilisée à de très nombreuses reprises et sur une grande échelle ce qui est extrêmement critiquable. Un jour viendra peut-être où nous devrons peut-être faire des observations à ce sujet. J'hésite un peu à remettre en question une politique gouvernementale établie depuis longtemps, politique qui de plus, a été suivie par les gouvernements des deux parties. Cela fait partie du problème. C'est ce qui permet de tourner le fer dans la plaie du chef de l'opposition. On peut lui dire: «Mais alors, l'honorable sénateur était du côté de l'administration en 1962, par exemple, et, nous pouvons vous citer tel, tel et tel cas.» Nous ferions peut-être mieux de procéder avec prudence tout en nous tenant au courant. En ai-je trop dit, ou pas assez? Je ne parle pas de forme, mais de fond.

M. Hnatyshyn: Vous nous avez enlevé le mot de la bouche.

Le vice-président adjoint (M. Robinson): Je ne veux pas parler d'irresponsabilité, mais j'estime, comme je l'ai dit tout à l'heure, que nous ne devrions pas nous contenter de termes si vagues. Nous devrions nous renseigner pour savoir vraiment ce dont nous parlons.

[*Text*]

The Co-Chairman (Senator Forsey): Shall we proceed then to the next one which, if I am correct, is . . .

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, are we going to have some sort of report from our counsel so that we can assess the general situation with respect to this kind of alleged abuse so that we can come to some conclusion? It seems to me that if we can make some sort of suggestion for improvement, it might be a good idea for us to get a . . .

The Co-Chairman (Senator Forsey): A dossier.

Mr. Hnatyshyn: Yes, a file. You are quite right.

The Co-Chairman (Senator Forsey): Have you a . . .

Mr. Eglington: As I say, we have kept track of them and I would be more than happy to do a report on this particular topic but, if I might suggest, not immediately.

• 1025

Mr. Hnatyshyn: No. Next week will be fine.

Some hon. Members: Oh, oh.

M. Béchard: Messieurs les co-présidents, c'est bien beau de discuter de cela, et de dire: «On a fait ce qu'on devait faire. On n'a pas respecté la loi en appliquant tel règlement». Mais comment allons-nous la suivre. On peut faire des rapports et dire que telle chose devrait se faire de telle façon, mais il n'en est pas ainsi.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est très difficile à mon avis.

M. Béchard: Va-t-il falloir vérifier par la suite, les règlements en vigueur on verra alors si on a réellement respecté tous les critères dont on se sert.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est justement, ce qui m'inquiète très souvent en ce qui a trait à la loi, dans l'Acte sur les règlements, Confédération, il n'y a absolument rien de précis. Et c'est ce que le député notre conseiller juridique a soulevé, si j'ai bien compris. Il s'agit d'une politique bien établie, bien enracinée, une politique tout à fait déplorable à mon avis mais cela existe depuis longtemps et à différents sujets.

Il ne s'agit pas de quelque chose que le bureau du Conseil privé ou le ministère doit rectifier. Mais il s'agit d'une politique du gouvernement.

A mon avis, c'est une grande difficulté. Je crois qu'il faut bien réfléchir à ce sujet et en arriverà une conclusion bien fondée. Je regrette de créer des difficultés, mais il faut être prudent, surtout au commencement de nos travaux.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, my own view is that we can quite comfortably, within standard terms of reference we will be assuming, make comments on this if and when we are ready to. Although it is a government policy, it is a policy that is procedural and not substantive. It is not a government policy as to whether or not certain people shall be paid benefits or not be paid benefits, or certain things shall or shall not be done. It is a manner by which government chooses to proceed.

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous pouvons donc passer au point suivant; si je ne me trompe pas, il s'agit de . . .

M. Hnatyshyn: Monsieur le président, allons-nous demander à notre conseiller de nous préparer un genre de rapport qui nous permettre d'évaluer la situation générale et d'arriver à des conclusions? Si nous pouvions proposer des améliorations, il nous faudrait peut-être établir un . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Un dossier.

M. Hnatyshyn: C'est cela, un dossier.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avez-vous une . . .

M. Eglington: Comme je l'ai dit, nous en avons fait une liste et je me ferai un plaisir de faire un rapport à ce sujet, mais peut-être pas tout de suite.

M. Hnatyshyn: Non, la semaine prochaine sera bien.

Des voix: Oh, oh!

Mr. Béchard: Gentlemen, Mr. Co-Chairman, it is well and good to talk about that and to say: "We did what we had to do. The law was not followed when the regulation was applied". However, how are we going to follow it. You can make reports and say that such and such a thing should be done in a given way; however, it just is not the case.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In my opinion it is extremely difficult.

Mr. Béchard: Is there going to have to be a further check on the regulations that are implemented to see if the criteria that are being used are really being followed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is exactly what bothers me very often, particularly concerning the law; in the Confederation Act there is absolutely nothing that is specific. If I have understood correctly, this is the point that the M.P., our legal counsel, brought up. It is a well established policy, a well rooted policy which is quite deplorable, but which has existed for a long time for variety of subjects.

It is not something that should be rectified by the privy Council office or by the Department. However, it is a government policy.

In my opinion, it is very difficult. I think that we have to give a great deal of thought to the matter and draw a very well founded conclusion from it. I am sorry to create difficulties; however, we have to be cautious, particularly when we are beginning our work.

M. Eglington: Monsieur le président, à mon avis, nous pouvons faire des commentaires là-dessus quand nous serons prêts de le faire, tout en respectant le mandat normal qui nous a été donné. Quoi qu'il s'agit d'une politique du gouvernement, il s'agit d'une politique qui se fonde sur la procédure et non pas sur le contenu. Il ne s'agit pas d'une politique du gouvernement en ce qui concerne la possibilité de payer des prestations à certaines personnes non; il ne s'agit pas de faire certaines choses, ou non. Il s'agit d'une manière par laquelle le gouvernement a choisi de procéder.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): If the Committee wants to act on it, I would be more than happy myself—very pleased indeed. But I thought I should raise the questions, the difficulties, so that we should have time to reflect on the thing.

I think it would be better again, if I may make the suggestion, it would be better to get a list of these things, see the size of the problem, and then having thought it over between now and whatever meeting we choose to deal with it at, having thought it over, decide what we want to do about it.

I quite agree with the point you just made. It is a matter of procedure rather than substantive government policy, but it is a point on which we should find ourselves up against something pretty hot, I think. I am quite prepared to see us up against something pretty hot. But I want to know exactly what we are doing. and be quite sure that we have laid a good foundation.

The Vice-Chairman: Mr. Chairman, are we not at the present time merely making certain observations? They are really not recommendations, but probably purely observations, assuming that in some way the observations will be considered, and possibly recommendations on the observations carried out.

I thought Mr. Béchard was alluding to the fact that even if we make observations, how do we know whether anything results from this? What sort of follow-up is there? Maybe this is something we had not considered yet. Maybe it is a bit too early to consider that but hopefully there would be some feedback as to what results from the deliberations we are involved in.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, in ordinary cases I think it is perfectly clear. The staff goes to the Board of Transport Commissioners or whoever it is, and draws the regulation-making authority's attention to some defect of one kind or another, something objectionable, and if the reply is not satisfactory, then it comes back to us. If necessary we call the regulation-making authority's representative in question. If we are not satisfied, then we report to the two Houses. This seems to me to be the follow-up.

• 1030

But in the case of this thing, if you go to the Privy Council Office, they say: "Well, it is not our affair; we have nothing to do with this." If you go to the department, they say: "Well, look; that is the way it has been done for 30 years now. It is not our business. This is what the Appropriation Act says and that is all we need. Go chase yourselves." The follow-up there is not at all easy.

Of course, then I suppose we could summon the Prime Minister and the members of the Cabinet before us and say: "Why do you pay them this way?" but I do not regard that as a very hopeful prospect. I think some other way will have to be found of drawing it to the attention of the government as a whole and possibly it would be of great assistance to critics of the government in both Houses to be able to say: "Look what the Committee on Regulations and Statutory Instruments thinks of this thing."

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Si le Comité veut agir, je serai très content moi-même, très content. Pourtant, il me semblait que je devais soulever la question, les difficultés, pour que nous ayons le temps de réfléchir là-dessus.

Si vous le permettez, à mon avis, il serait souhaitable d'obtenir une liste de ces choses, d'établir l'envergure du problème et, ayant réfléchi entre maintenant et notre prochaine réunion, nous pouvons décider ce qu'il faut faire à ce sujet.

Je suis tout à fait d'accord avec le point que vous venez de soulever. Il s'agit d'une question de procédure plutôt qu'une question de politique gouvernementale de contenu. Mais il s'agit d'une question éminemment discutable. Il faut savoir exactement ce que nous faisons, et il faut être certain du bien-fondé de la question.

Le vice-président: Monsieur le président, nous ne faisons que des recommandations actuellement. Il ne s'agit pas de recommandations, mais de commentaires. Peut-être peut-on étudier les commentaires et en tirer des recommandations.

Il me semblait que M. Béchard faisait allusion au fait que même si nous faisions des commentaires, comment allons-nous savoir si on va obtenir des résultats? Quel genre de suite sera donnée à la question? Peut-être est-ce quelque chose que nous n'avons pas encore étudié. Peut-être est-ce un peu trop tôt pour l'étudier, mais j'espère qu'on recevra des commentaires quant aux résultats de nos délibérations.

Le coprésident (sénateur Forsey): Eh bien, dans des cas ordinaires, à mon avis c'est très net. Le personnel va voir la Commission des transports, etc, et porte son attention sur un défaut d'un genre ou d'un autre, quelque chose qui n'est pas normal, et si la réponse n'est pas satisfaisante, la question nous revient. Au besoin, nous appelons les autorités qui établissent le règlement dont il est question: Si nous ne sommes pas satisfaits, nous faisons rapport aux deux Chambres. Il me semble que c'est la marche à suivre.

Mais dans le cas de *cette* question en particulier, si vous vous référez au bureau du Conseil privé, ils disent: Ce n'est pas notre affaire, nous n'avons rien à voir avec cette question.» Si vous vous référez au Ministère, on vous dit: Regardez, c'est la manière dont on l'a fait maintenant depuis 30 ans. Ce n'est pas notre affaire. C'est ce qui est écrit dans la Loi des subsides, et c'est tout ce dont nous avons besoin. Allez-vous-en.» En ce cas-là, la suite n'est pas du tout facile à donner.

Bien entendu, je crois que nous pourrions faire venir le premier ministre et les membres du Cabient et leur dire: «Pourquoi est-ce que vous versez les salaires de cette façon?» Mais, à mon avis, ce ne serait pas facile à faire. Je crois qu'on doit trouver une autre manière d'attirer l'attention du gouvernement sur cette question. Il serait peut-être d'une grande aide aux critiques du gouvernement dans les deux Chambre de pouvoir dire: «RegardeZ ce qu'a fait le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires à cet égard.»

[*Text*]

But let us not plunge into this without knowing first of all the size of the problem as reflected in the regulations that come before us—before our staff—and second, that we are quite sure we know exactly what we are doing and why, and are prepared to fight it out on those lines if it takes all summer.

Senator Godfrey: Somewhere you say "a report in depth, plus the fact to see in individual cases whether, from a practical point of view, the government was justified in adopting this procedure or whether it is just because they find it more convenient," or something. This is really what we want to find out. And if they are just doing it because it is more convenient and it could quite easily be done in another and more proper way, then we are ready to make some comments. But we have got to find, as you say, the scale of the problems.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not want to appear to be imposing my views, or even trying to impose my views on the Committee: I am merely expressing certain misgivings and counselling caution, a task very uncongenial to one of my temperament.

Mr. Eglington: But I might say, Mr. Chairman, that I think that your counselling against undue haste will be supported by, if nothing else, the fact that given the size of the staff it will be unable to give you a report in depth in the very near future.

The Vice-Chairman: I suppose with that comment we can get on to the next one.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Would you care to deal with the next one?

The Vice-Chairman): Carry on, Mr. Chairman, you are doing just fine.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think the next one is—

The Vice-Chairman: It is 74-503.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, 74-503. Atlantic Pilotage Authority Pension Regulations amendment, under the Public Service Superannuation Act. And here I note that the comment is:

> The preamble does not recite the section in the enabling statute pursuant to which the Regulations are made.
>
> The relevant section . . . is section 32. However, the authority of Treasury Board to make the Regulations in lieu of the Governor in Council derives from section 5(2)(a) of the Financial Administration Act.

I am very glad that this has come up because when I was talking about this the matter of enabling statutes—the enabling provisions of the statutes—with somebody in authority, this matter was raised; and he said that in some instances, it is not the enabling statute itself but it is a provision of the Financial Administration Act. My opinion, and I think Mr. McCleave's was, in reply to this objection: "Well, the criterion is wide enough, probably, to cover that, in general terms"; but I think it draws attention to the fact that we do have to interpret our criteria in a large and liberal—small "l"—sense.

[*Interpretation*]

Mais il ne faut surtout pas se plonger dans la question avant d'avoir compris l'ampleur du problème comme traduit dans le Règlement qui nous a été soumis et qui a été soumis à notre personnel. Deuxièmement, il faut être certains que nous avons exactement ce que nous faisons et pourquoi. Il faut être certains que nous sommes prêts à le débattre même si ça prend tout l'été.

Le sénateur Godfrey: Quelque part vous dites: «Un rapport en profondeur, plus le fait d'étudier des cas individuel où, d'un point de vue pratique, le gouvernement était justifié d'adopter cette procédure, ou si parce que c'était plus facile de le faire . . .» ou quelque chose de ce genre. C'est vraiment ce que nous voulons trouver. Si on le fait simplement parce que c'est plus facile, et si on pouvait le faire d'une autre manière plus convenable, nous serions prêts à faire des commentaires. Mais comme vous dites, il faut trouver le barème des problèmes.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne veux pas que vous croyiez que je vous impose ou que j'essaie d'imposer mes points de vue au Comité: Je ne fais qu'exprimer certaines réserves et je vous conseille d'être prudents, ce qui est beaucoup plus agréable pour quelqu'un de mon caractère.

M. Eglington: Mais, je dois dire, monsieur le président, que votre conseil d'agir avec prudence sera appuyé par le fait qu'étant donné l'importance du personnel il sera impossible de vous donner un rapport en profondeur prochainement.

Le vice-président: Je crois qu'avec ce commentaire nous pouvons passer au prochain règlement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Voulez-vous étudier le prochain?

Le vice-président: Continuez, monsieur le président; vous le faites très bien.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que le prochain est . . .

Le vice-président: I s'agit du 74-503.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. 74-503. I s'agit du règlement sur la pension visant l'administration de pilotage de l'Atlantique et suivant ceci la Loi sur la pension de la Fonction publique. Ici le commentaire est le suivant:

> Le préambule ne contient pas d'extrait de l'article du statut d'autorisation en vertu duquel les règlements sont édictés.
>
> L'article correspondant de la Loi sur la pension de la Fonction publique est l'article 32. Cependant, le pouvoir du Conseil du Trésor d'émettre des règlements en remplacement du Gouverneur en conseil émane de l'article 5 (2)(a) de la Loi sur l'administration financière.

Je suis très content que la question soit soulevée pendant que je parlais des dispositions d'autorisation des statuts avec quelqu'un qui serait responsable. En quelques cas, et ce n'est pas le statut d'autorisation lui-même, mais c'est une disposition de la Loi sur l'administration financière. Mon avis, et celui de M. McCleave, était le suivant, afin de répondre à cette objection: «Eh bien, le critère est assez général pour le couvrir, probablement de façon générale; mais je crois que ceci porte attention au fait que nous devons interpréter nos critères de façon générale et libérale . . .

[*Texte*]

Mr. Lessard: Well, maybe the 32 refers to the Financial Administration Act.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Does it?

Mr. Eglington: No, no. The section 32 simply enables regulations on this topic to be made. Section 5 of the Financial Administration Act gives Treasury Board the power to make the regulations that the Governor in Council can make in certain areas.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, should we then, in drawing this to the attention of the authority, suggest that not only should it mention the enabling statute, Section 32, but also refer to the Financial Administration Act?

Mr. Eglington: Right. The appropriate people it ought here to refer to is the honourable the Treasury Board.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. Anything further on that?

Then we turn to 74-504: Manufacturing Milk and Cream Stabilization Order No. 2, 1974-75, under the Agricultural Stabilization Act. Again the comment is:

> The preambule does not recite the section in the enabling statute pursuant to which the Order is made.

• 1035

I think we have already dealt with that matter pretty thoroughly and the same kind of comment can be made to the regulation-making authority.

Mr. Eglington: I trust that one approach to the Ministry of Agriculture will cure the problem for the future. That particular department is particularly fond of making regulations without specifying the particular section.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The next one appears to be 505 on which . . . I am not sure that . . . I do not think I have any comment.

Mr. Eglington: There is no comment. This is another of the regulations under the Food and Drugs Act adding the name of pharmacists to the Schedule.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And then 506, again there is no comment, as I understand it . . .

Mr. Eglington: Right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . unless I have mislaid something.

Mr. Eglington: These particular regulations—they are not uncommon, a couple of them lately—extend in effect diplomatic immunity to people attending particular conventions under the auspices of the United Nations of the specifics provided for in the statute.

Senator Asselin: . . . for the United Nations.

Mr. Eglington: Not other things are provided for in the statute. This one is for a convention under the auspices of the United Nations.

[*Interprétation*]

M. Lessard: Eh bien, peut-être que l'article 32 se rapporte à la Loi sur l'administration financière.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vraiment?

M. Eglington: Non, non. L'article 32 rend possible l'établissement de statuts à cet égard. L'article 5 de la Loi sur l'administration financière donne au Conseil du Trésor le pouvoir d'établir les règlements que peut faire le Gouverneur en conseil dans certains domaines.

Le coprésident (sénateur Forsey): En portant ceci à l'attention des autorités, devrions-nous suggérer que non seulement devrait-on faire mention du statut d'autorisation, l'article 32, mais aussi de la Loi sur l'administration financière?

M. Eglington: C'est exact. On devrait faire mention aux autorités approprées ici, c'est-à-dire le Conseil du Trésor.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. Y a-t-il d'autrres commentaires là-dessus?

Donc nous pouvons passer maintenant au 74-504: Décret nº 2 sur la stabilisation des prix du lait et de la crème destinés à la transformation, 1974-1975, aux termes de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles. Encore une fois, on voit le commentaire suivant:

> Le préambule ne contient pas d'extrait de l'article du statut d'autorisation en vertu duquel les règlements sont édictés.

Nous avons déjà, je crois, évoqué cette question de manière assez approfondie et la même observation peut s'appliquer au pouvoir réglementaire.

M. Eglington: Je crois que le problème serait résolu une fois pour toute si l'on contactait le ministère de l'Agriculture. En effet, celui-ci aime tout particulièrement émettre des règlements sans préciser l'article dont il est question.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le point suivant me semble être le 505 et je ne sais pas vraiment si j'ai quelque chose à dire à ce sujet.

M. Eglington: Il n'y a pas de commentaire. Il s'agit d'un autre règlement relevant de la Loi des aliments et drogues et qui ajoute simplement à l'annexe le nom des pharmaciens.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Pour le 506 non plus, il n'y a pas de commentaire, si je comprends bien . . .

M. Eglington: En effet.

Le coprésident (Sénateur Forsey): . . . à moins que je ne me sois trompé.

M. Eglington: Les règlements de ce genre ne sont pas rares, nous en avons eu quelques-uns dernièrement, et ils reviennent à conférer l'immunité diplomatique aux personnes qui assistent à des congrès organisés sous les auspices des Nations Unies, selon les détails prévus par la Loi.

Le sénateur Asselin: . . . pour les Nations Unies.

M. Eglington: La plupart des autres dispositions sont prévues dans la Loi. Il s'agit ici d'un congrès organisé sous les auspices des Nations Unies.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Five zero seven. This Banff Townsite zoning regulations amendment under the National Parks Act.

Mr. Béchard: The same things as we decided the other day on . . .

Senator Grosart: It is the other way around.

Mr. Eglington: No, this one is somewhat different. You may think I have a particular handgup about maps, and maybe I do, but in this case a map is provided but the scale is so minute that I do not know that it is of particular value even to those who live there. It is not possible, I think, for people with even average eyesight to pick out the street names, let alone the particular park involved.

Mr. Béchard: This is what I mentioned to you the other day. You insist on printing that but you do not see anything; what is the use of printing that in the report or in the regulations if you do not see anything . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I suppose it is required . . .

Mr. Béchard: . . . should be the registry office.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, excuse me. Mr. Béchard. I suppose it is required to be printed is it, the map?

Mr. Eglington: Yes. It is required to be printed but I can see no reason really why it could not have been spread over two pages of the *Gazette*. For instance, we have got one page, if one can call a map by language an English map and one page a French map, which seems in itself a rather eccentric way of proceeding. But why it could not be split in half and put over two pages, I do not know. After the comments made about maps last week I was somewhat reluctant to send this forth.

The Acting Joint Chairman (Mr. Robinson): I agree although there is one comment that I would like to make about it. When you look at the map itself, it has attached to it or on it a legend and it would seem that the items that are of concern are those in the legend and you can certainly read those and pick those out on the map. Maybe this is the only reason it is there, just for clarification or particularizing the legend and nothing more. And if that is the case I would really have no objection to it.

Senator Godfrey: Miss Mayrand says this kind of map is all you need—the last, you may recall. And really if you put your glasses on you can read R-1, R-2, and that is all.

Mr. Eglington: Oh, yes.

Senator Godfrey: I think really this is much better than no map at all and meets the objection of vast expense that we would have if we put on a great big map. I do not see any real objection to this.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Nous pourrions laisser de côté cette affaire-là, je crois. Perhaps we can then proceed to the next one. There is attached incidentally, something from the backlog . . .

[*Interpretation*]

Le coprésident (Sénateur Forsey): Cinq zéro sept. Il s'agit ici des règlements de zonage pour la ville de Banff en vertu de la Loi sur les parcs nationaux.

M. Béchard: C'était comme ce dont nous avions décidé l'autre jour à propos . . .

Le sénateur Grosart: C'était le contraire.

M. Eglington: Non, ceci est assez différent. Vous pourriez penser que j'ai la hantise des cartes, et c'est peut-être le cas, mais dans ce cas-ci, nous avons une carte mais l'échelle est tellement grande que je ne sais pas si elle présente un intérêt quelconque, même pour ceux qui habitent dans cette région. Il est impossible pour quelqu'un dont la vue est moyenne de retrouver le nom d'une rue, sans même parler du parc.

M. Béchard: C'est ce que je vous avais mentionné l'autre fois. Vous avez insisté pour qu'on l'imprime mais on ne peut rien y voir; à ce moment-là, à quoi bon l'imprimer dans le rapport ou dans le règlement . . .

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je suppose que c'est indispensable . . .

M. Béchard: Cela devrait être le bureau du cadastre.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oh, excusez-moi. Monsieur Béchard, je suppose que la carte doit obligatoirement figurer.

M. Eglington: En effet. Pourtant, je ne vois pas pourquoi on n'aurait pas pu la publier dans la *Gazette* sur deux pages. Il y a par exemple le fait qu'on a inséré une carte dans chaque langue, une en anglais et une en français, ce qui semble pour le moins excentrique. Mais pourquoi n'aurions-nous pas pu la faire figurer sur deux pages, je n'en sais rien. Après toutes les observations qui ont été formulées la semaine dernière à propos des cartes, j'hésitais quelque peu à envoyer ceci.

Le coprésident suppléant (M. Robinson): Je suis d'accord, mais j'aimerais néanmoins ajouter quelque chose. Si vous étudiez la carte, vous voyez qu'il y a également une légende et les points intéressants figurent justement dans la légende; il suffit donc de les repérer et de les reporter sur la carte. C'est peut-être la seule raison pour laquelle cela a été ajouté, pour préciser la légende et rien de plus. Si c'est le cas, je n'ai quant à moi aucune objection.

Le sénateur Godfrey: M^lle^ Mayrand dit que vous n'avez pas besoin d'autres cartes—vous vous rappelez sans doute la dernière. En fait, si vous mettez vos lunettes, vous pouvez très facilement lire R-1, R-2 et voilà tout.

M. Eglington: En effet, oui.

Le sénateur Godfrey: Je pense qu'une carte vaut mieux que pas de carte du tout et cela permet de répondre à l'objection selon laquelle une carte plus grande aurait coûté très cher. Je n'ai en fait rien à objecter.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We could perhaps lay this matter aside. Peut-être pourrions-nous passer à la question suivante. En passant, il y a quelque chose à propos du retard . . .

[*Texte*]

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): To which the same comment applies.

Mr. Eglington: And also a substantive comment on 74-264.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, that is the next one. Oh, that is the same sort of thing, yes.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This, I think, is the more important one. Would you speak to it, Mr. Eglinton?

Mr. Eglington: Where something is relevant in the backlog of regulations to what we are doing, it is a more sensible practice to bring this forward and deal with them at the same time.

• 1040

What it amounts to is a consent to a nonconforming use under the town planning regulations of the Township of Banff inside our national park. There is a general regulation which imposes a restriction on use that "no person shall enlarge a nonconforming structure." A nonconforming structure is one which is nonconforming to those zones on the maps at the time the regulations took effect, so as to increase the gross floor area of the structure existing on the coming into force of these regulations by more than 20 per cent.

So there is a general dispensation for nonconforming use to increase the gross floor area by 20 per cent. What is being done is to grant a dispensation in favour of a particular individual, a particular parcel of land or to a motel, to increase the gross floor area for their nonconforming use beyond the 20 per cent limit. This is, I think, worthy of comment in a sense that it does amount to a dispensation in favour of particular individuals. This could be objected to possibly on the grounds that it appears unfair, and one does not know for what reasons the dispensation was granted. But on more general grounds, I thought this should be brought forward because it raises a general issue as to what view the Committee will take of the use of a regulation-making power, which is meant to be of general legislative effect, to make special rules for particular individuals in particular cases.

As I pointed out, the definition of regulations is not really of much assistance except if it does refer to the requirement of something with a general legislative effect. The correct manner of proceeding, I would have thought, under the terms of our criteria, is that if the Minister wants to have the power inside national parks to grant further exemptions for nonconforming uses other than these applied according to the regulations, the regulation-making power at Section 7 ought to be amended to give him that power. Otherwise, the whole purpose of the town planning regulations of Banff or of any other site in national parks could be completely undermined by the wholesale use of the dispensing power to grant exemptions in particular instances, and in town planning legislation generally, it is usual to set up a particular régime or procedure for the granting of particular exemptions.

[*Interprétation*]

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (sénateur Forsey): . . . et la même observation est de rigueur ici.

M. Eglington: Il y a également une observation de fond sur le 74-264.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, c'est le point suivant. En effet, c'est assez semblable.

M. Eglington: En effet.

Le coprésident (sénateur Forsey): Voilà, je crois, le point le plus important. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet, monsieur Eglington?

M. Eglington: S'il y a quelque chose qui se rapporte au retard enregistré dans les règlements, il est plus logique de rassembler tous les points et d'en parler en même temps.

Cela revient à autoriser un usage non conforme en vertu des règlements de planification urbaine de la ville de Banff à l'intérieur du parc national. Il y a un règlement d'ordre général qui impose des restrictions sur l'agrandissement des structures non conformes. Une structure non conforme est celle qui ne se conforme pas aux zones définies sur la carte au moment de l'entrée en vigueur du règlement et il est interdit d'ajouter plus de 20 p. 100 à sa surface totale brute.

Ainsi, il existe une exemption générale pour les bâtiments non conformes permettant d'accroître leur surface de moins de 20 p. 100. Une dispense pour permettre l'extension de la surface totale au-delà de la limite de 20 p. 100 ne peut être accordée qu'à des individus, à des parcelles de terrain individuelles ou à des motels. Cela revient donc à accorder des exemptions à des individus en particuliers. On pourrait objecter à cette pratique en disant qu'elle est injuste et que les raisons justifiant les exemptions ne sont pas précisées à l'avance. Cela pose la question générale de l'utilisation qui est faite du pouvoir réglementaire dans le cas où des règles spéciales sont faites uniquement à l'intention de certains individus en particulier et dans des cas précis.

Comme je l'ai dit, la définition du terme règlement n'aide pas à résoudre procédure serait, dans le cadre de nos critères, de modifier le pouvoir réglementaire à l'article 7 en vue de donner au ministre le pouvoir d'accorder des exemptions supplémentaires pour usage non conforme, exemptions autres que celles prévues dans la réglementation. Autrement, tout l'objectif de la réglementation urbaine à Banff ou dans tout autre parc national pourrait être miné totalement par le recours général aux exemptions dans les cas particuliers et il est d'usage en matière de planification urbaine d'établir une procédure normale pour l'autorisation d'exemptions.

[*Text*]

Senator Godfrey: Where do we come under the criteria?

Mr. Eglington: It comes under the one which deals with something that is of substantive legislative effect, rather indirectly in the sense that the point I am making is that the regulation-making power is being used firstly in a way that is not contemplated, I think, in the new statute; and secondly, if the Minister wishes to have this power, then the statute ought to be amended to give it to him and it should be a matter for Parliament to confer the power.

Senator Godfrey: What is actually the number of . . .

Mr. Eglington: Number 4.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Make some unusual or unexpected use of the powers conferred by the enabling statute or by the prerogative.

Senator Godfrey: It seems that they are all the great arguments about spot zoning and this type of thing, but I do not think it is unusual or unexpected.

Mr. Eglington: It is not unusual, Senator Godfrey, except that the arguments about spot zoning and so on normally go to the merits of whether it should be done, but a procedure is always set up by which it can be done, whether in Ontario it is by Committees of adjustment or before the municipal boards and so on. But the regulations as made do not contemplate spot rezoning. What is being done is that the Minister is using general regulations-making power to make town planning regulations for sites in national parks to dispense with the zone regulations in favour of a particular individual.

The Joint Chairman (Senator Forsey): My experience on the Ottawa Planning Board, as I recall it, was that when we had an application to vary something for a particular case, a particular applicant—sometimes, of course, it was a committee of adjustment that did the thing—but if it was something of more importance that came to us from a planning board, there was a procedure laid down for doing it, and I understood that to be the complaint that our counsel was making here, that this is a sort of blanket power or blanket procedure laid down for looking at these particular applications.

Senator Godfrey: But it is even more stringent because in order to get a non-conforming user to extend it you have to get a regulation, and that surely is more difficult than going to a committee of adjustment or something else.

• 1045

Mr. Eglington: Well, it may or it may not be, I suppose, depending upon the circumstances. But the subject, looking at this procedure, could, I think, be well entitled to inquire why did the Arrow Motel get a dispensation and why did I not. Why did they get a regulation? There was no commitment . . .

Senator Godfrey: That comes up every time you go to a planning board or anything else. Do not forget you have a problem before a planning board.

Mr. Eglington: Again, fundamental to the objection that we took, I hope I am not being picky, is the general motion of dispensing with a rule that has been lawfully made in favour of a particular individual, without a settled procedure having been gone through.

[*Interpretation*]

Le sénateur Godfrey: Quels critères s'appliquent à nous?

M. Eglington: Il s'agit des critères sur la valeur législative du règlement dans la mesure où le pouvoir réglementaire est utilisé d'une façon qui n'est pas prévue dans le nouveau statut; deuxièmement, si le ministre souhaite posséder ce pouvoir, il faudrait modifier la législation afin de le lui donner, et cela relève du Parlement.

Le sénateur Godfrey: Quel est le numéro du . . .

M. Eglington: Numéro 4.

Le coprésident (sénateur Forsey): Faire un usage inhabituel ou imprévu des pouvoirs conférés par la législation ou la prérogative.

Le sénateur Godfrey: Je ne connais pas tous les arguments sur les divers types de zonage, mais il ne me semble n'y avoir là rien d'inhabituel ou d'imprévu.

M. Eglington: Ce n'est pas inhabituel, sénateur Godfrey, la question n'est pas de savoir quels sont les mérites de la chose mais en tout cas une procédure à cet effet est toujours prévue, que l'on constitue des comités d'ajustement comme en Ontario ou que l'affaire soit examinée par les conseils municipaux, etc. Mais le règlement tel qu'il existe n'envisage pas de modification au zonage. Le problème est que le ministre se sert de son pouvoir réglementaire général pour établir des règlements de planification urbaine dans les parcs nationaux et d'accorder des exemptions en faveur de particuliers.

Le coprésident (sénateur Forsey): Lorsque je siégeais à la Commission de planification d'Ottawa, nous avions une procédure bien définie pour traiter des demandes d'exemption, soit au moyen d'un comité d'ajustement, soit à la Commission de planification, même si l'affaire était importante. C'est ce dont avait à se plaindre notre conseiller, il s'agit d'un pouvoir global ou d'une procédure globale auxquels on a recours pour régler ces situations particulières.

Le sénateur Godfrey: Mais c'est encore plus restrictif, car pour donner une exemption à un utilisateur non conforme, il faut adopter tout un règlement, ce qui est certainement plus difficile à faire que de passer par un comité d'ajustement d'une sorte ou d'une autre.

M. Eglington: Peut-être, mais cela dépend des circonstances. En tout cas, on pourrait bien se demander pourquoi une dispense a été accordée au motel *Arrow* et pas à un autre.

Le sénateur Godfrey: C'est le problème qui se pose chaque fois que l'on s'adresse à une commission de planification ou à un autre organisme pour obtenir une exemption.

M. Eglington: L'objection est fondamentale et que l'on dispense ici un particulier d'appliquer un règlement général et ce, sans passer par une procédure bien définie.

[*Texte*]

Senator Godfrey: I can understand as a matter of substance—your opinion may be objectionable—but I am not quite sure that that is the kind of thing that we should be dealing with here.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, is there any harm in our counsel discussing the matter with the particular regulation making authority here, mentioning the objections, and perhaps they will sustain completely the view that you have taken, Senator Godfrey, and will convince him that his misgivings are entirely without foundation or at all events of trivial importance? I do not know. It seems to me that it might be worthwhile his discussing the matter with him.

Senator Godfrey: Yes, I am not set in any particular view but I am just not nitpicking here, except if you do not happen to like spot zoning as a general . . .

Mr. Eglington: Mind you, I am arguging against my own particular view because I believe in the utmost discretion in town planning. So I am arguing against my own point of view, but I am doing it because of constitutional and historical bias against the use of the dispensing power.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Counsel and I both have a vivid recollection, not personal I need hardly add, of King James II.

Senator Godfrey: I happen to think that parks should be for people, not just animals, so I am prejudiced in favour of increasing more motel space.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Shall we proceed to the next one, which is, I think, SI/74-109, Quebec Milk Marketing Levies (Joubert) By-law, amendment under the Agricultural Products Marketing Act.

And here the comment is . . . There are three comments:

1. Noreference is given to the Quebec Milk Order.

2. No reference is made to the enabling power in the Agricultural Products Marketing Act.

3. No section or sections of the Quebec Milk Order are recited as authorising the amending by-law.

Do you wish to speak to that, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Again, in light of procedure now approved we can take this up with the instrument-making authority. This is a triple-barrelled example of the problems which face anybody who picked this up and wanted to know where the authority came from, because you simply could not.

The Joint Chairman (Senator Forsey): SI/74-110 Approved Instruments Order, Criminal Code. Perhaps Mr. Eglington would like to explain to us the purport of the rather detailed comments on this. They run two pages.

I should say that if at any point our counsel prefer that M^lle^ Mayrand should deal with the matter, of course, we are only too happy. He happens to be sitting next me and perhaps I am a male chauvinist pig in that I do not refer more often to M^lle^ Mayrand. If so I offer my humble apologies both to her and to the Women's Liberation Movement.

[*Interprétation*]

Le sénateur Godfrey: Je comprends les problèmes, mais je ne suis pas certain que ce soit à nous d'en débattre ici.

Le coprésident (sénateur Forsey): Peut-être notre conseillller pourra-t-il en discuter avec les autorités compétentes et mentionner les objections et peut-être que ces autorités adopteront-elles le point de vue que vous avez exposé, sénateur Godfrey. Je ne sais, cela vaudrait la peine d'en discuter.

Le sénateur Godfrey: Oui, je n'ai pas d'opinion très ancrée à cet égard, sauf que si vous n'aimez pas le zonage ponctuel . . .

M. Eglington: Ce n'est pas du tout le cas, je me fais ici l'avocat du diable, car je crois en la plus grande prudence en matière de planification urbaine. Je me fais donc ici l'avocat du diable et je le fais en raison des préjugés constitutionnels historiques contre le pouvoir d'accorder des exemptions.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le conseiller et moi-même nous nous souvenons très bien du roi Jacques II.

Le sénateur Godfrey: Il se trouve que je considère que les parcs ont été créés pour la population et pas seulement pour les animaux et j'ai donc un préjugé favorable en faveur de la construction d'un motel.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous allons au point suivant qui est, je crois, le point SI/74-109, Règlement sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Québec (Joubert), modifications à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

Nous avons trois commentaires:

1. Il n'est pas question de l'ordonnance concernant le lait au Québec.

2. Il n'est pas question du pouvoir habilitant prévu dans la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

3. Aucun article ou articles de l'ordonnance concernant le lait au Québec n'autorisent l'arrêté municipal modificateur.

Voulez-vous prendre la parole à ce sujet, monsieur Eglington?

M. Eglington: Encore une fois, à la lumière des procédures maintenant approuvées, nous pouvons en discuter maintenant avec les autorités réglementaires compétentes. Voici encore un exemple du problème qui se pose à quiconque veut savoir d'où proviennent les pouvoirs, ce qui est absolument impossible dans ce cas-ci.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous passons au point SI/74-110, décrêt portant approbation de certains instruments, Code Criminel. Peut-être M. Eglington voudra-t-il nous expliquer le sens de cette remarque plutôt détaillée à ce sujet. Il y en a deux pages.

Mais si vous préférez, monsieur Eglington, que Mlle Mayrand traite cette question, nous serons heureux de l'entendre. Elle est assise à côté de moi et peut-être fais-je preuve de chauvinisme masculin en ne lui donnant pas plus souvent la parole et je m'en excuse auprès d'elle et du mouvement de libération de la femme.

[*Text*]

Mr. Eglington: I am so glad you said that because this is one of the ones on which I should be more than happy to pass the buck to Miss Mayrand. She seems to be able to winkle through all these publication requirements better than I can.

This has been commented on in detail, not because it has anything to do with the substance—it has to do with the breathalizer—but because of the inadequacies or circularity, if you like, of our governing statute and the regulations made under it. First of all, we have found many instances of statutory instruments that have been made and have been left in the category of statutory instruments, and have not been treated as being regulations. We have been totally mystified as to why they have not been regulations. These, of course, just happen to be statutory instruments that virtually by grace of those in authority have been published, and one wonders how many other statutory instruments they, in what is their discretion, decided not to publish, which may also in truth, or in law rather, be regulations.

• 1050

I have attempted to outline beginning in the fourth paragraph the rather convoluted requirements as to publication and discretion as to publication as they relate to statutory instruments that are not deemed by those in authority to be regulations. I use the phrase "by those in authority to be regulations" because it really is not clear under the statute who it is that is going to determine whether something is a regulation or merely a statutory instrument. There is a procedure by which a regulation-making body in doubt can refer the matter to the Clerk of the Privy Council. But I imagine that if a regulation-making body sees the matter as clear, it simply proceeds and there does not appear to be any particular basis on which the Clerk of the Privy Council or any other officer, law officer or otherwise, can insist that an instrument be treated as a regulation.

If it is left in the category of a statutory instrument and whether or not it is published is determined on grounds that can only be described as quixotic. The statutory instrument regulations which, as I pointed out before, are not regulations that we can scrutinize because they were made before the operative date for our terms of reference—which is in itself rather odd, we cannot comment on our own regulations—provide for certain categories of statutory instruments to be published in Part II of the Gazette. That is mandatory, they must be published, but they are rather limited as you can see at the bottom of the first page and they are mostly matters of form expect in number three, matters which would hardly call for attention here.

The subsection (1) of Section 11, a rather peculiar provision that a statutory instrument which is not a regulation and which is required or authorized by statute shall be published in Part I of the *Canada Gazette*. Just why it is that some things have to be published in Part II and some in Part I, I am not sure. Those of you who have attempted to plough your way through Part I of the *Canada Gazette* will realize the difficulty in finding anything specific there. It is quite a search and the index is often not terribly helpful. I might say this as an aside that the index to Part II of the *Canada Gazette* is often deficient as well; things are left out of it or inserted.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Je suis heureux de vous l'entendre dire, car il s'agit là d'une question que je suis heureux de laisser quelqu'un d'autre traiter. Mlle Mayrand semble s'y reconnaître mieux dans toutes ces exigences de publication que moi-même.

Nous avons apporté des commentaires détaillés à ce point non pas en raison de sa substance—il s'agit de l'alcotest—mais en raison de l'insuffisance du texte législatif et des règlements qui en découlent. D'abord nous avons trouvé de nombreux exemples des textes réglementaires ont été établis et qui sont demeurés dans la catégorie des textes réglementaires, sans avoir été considérés comme des règlements. Il nous a été impossible de déterminer pourquoi ce ne sont pas des règlements. Ici, il s'agit, bien sûr, de textes réglementaires qui ont été publiés par la volonté des autorités compétentes, et l'on se demande combien d'autres textes de cette sorte, de par la même volonté, n'ont pas été publiés alors que, de fait, ou en droit, ils devraient être des règlements.

J'ai essayé à partir du quatrième paragraphe de définir les exigences assez complexes en ce qui concerne la publication et les pouvoirs discrétionnaires en matière de publication des textes réglementaires qui ne sont pas tenus pour des règlements par les autorités compétentes. J'ai utilisé cette expression parce qu'il n'est vraiment pas clair, d'après la loi, qui doit déterminer si un texte est un règlement ou un simple texte réglementaire. Il existe une procédure par laquelle un organisme de réglementation, en cas de doute peut soumettre la question au greffier du Conseil privé. Mais j'imagine que si un organisme de réglementation ne voit pas d'ambiguité, il procède, et rien, semble-t-il ne permet au greffier du Conseil privé ou à tout autre juriste d'exiger qu'un instrument soit considéré comme un règlement.

Le texte demeure un texte réglementaire, et qu'il soit publié ou non dépend souvent de motif que l'on ne peut qualifier que de fantaisistes. Le règlement sur les texte réglementaires, lequel, comme je l'ai déjà dit, nous ne pouvons étudier parce qu'il a été adopté avant la date d'entrée en vigueur de notre mandat—ce qui est plutôt étrange, puisque de ce fait nous ne pouvons examiner nos propres règlements—prévoit certaines catégories de textes réglementaires devant être publiés dand la Partie II de la Gazette. La publication est obligatoire mais le nombre en est limité, comme on peut le voir au bas de la première page, et il s'agit surtout de questions de forme, de questions qui ne requièrent guère notre attention ici excepté dans le numéro 3.

Ensuite, le paragraphe (1) de l'article 11, assez étrange, exige que tout texte réglementaire qui n'est pas un règlement et dont la publication est prescrite ou autorisée en vertu d'une loi soit publié dans la Partie I de la Gazette. Je ne vois pas pourquoi certains textes doivent être publiés dans la Partie II et d'autres dans la Partie I de la Gazette. Ceux d'entre vous qui ont cherché à s'y retrouver dans la partie I de la Gazette du Canada se rendent compte de la difficulté d'y trouver quoi que ce soit de précis. L'Index n'est pas toujours très utile. Soit dit en passant, l'Index de la partie II de la Gazette du Canada laisse souvent à désirer: on y trouve trop ou trop peu.

[*Texte*]

In Section 13—

The Vice-Chairman: Are you really making recommendations in regard to the *Canada Gazette*?

Mr. Eglington: For the benefit of those who compile the index, yes.

Section 13 allows the Clerk of the Privy Council, in effect, to determine that some classes of instruments should be published in Part I or Part II. It does not oblige him to do anything. The section in grammatical terms anyway, is inclear because the discretion, it refers to the personal pronoun first to the Governor in Council, not the Clerk of the Privy Council, but I am sure that the French version makes it clear discretion is supposed to vest in the Clerk of the Privy Council not the Governor in Council.

I have posed what is in effect five questions there that for guidance and to assist our work, I would like the Committee formally to refer to the Privy Council office to get a definite answer. These questions are not governed in law as to the determination of whether something is an instrument merely or whether it is a regulation. That is something which, in some instances I suspect, in due course we will have to get the opinion of the Attorney General, but it would assist our work no end if we could find express answers to those questions.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, is this your resolution to have this matter specifically referred?

• 1055

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is what I was going to ask. You would like to have a . . .

Mr. Eglington: I would like this one, instead of its being the informal contact that was outlined before, to be a formal request from the Committee.

Mr. Hnatyshyn: I will move that motion then, if I might.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Have we got a sufficient quorum for a motion?

The Clerk: No, we do not at the moment, sir, I am sorry.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am afraid we do not have a sufficient quorum for motions. You see, we happen to have two quorums, one, a larger quorum required if we are to have a motion, a decision, and a smaller quorum which is sufficient if we are merely hearing evidence and discussing matters. I am afraid we have not at the moment got a sufficient quorum for a motion.

The Vice-Chairman: Perhaps the motion could be held over until the beginning of the next session that we have.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think so. We are nearly at the end of our time now anyway. If that is agreeable, then I think—really we cannot do anything else because we have got the necessary quorum to pass a motion now.

Meanwhile, this will give us an opportunity to look at this very careful and detailed set of comments and we shall, perhaps, be in an even better position next week to decide than we should be now. I find my cursory examination of it leads me to conclude that our counsel is right in the matter but I should like to have an opportunity for further reflection.

[*Interprétation*]

Article 13—

Le vice-président: Faites-vous des recommandations portant sur la Gazette du Canada?

M. Eglington: A l'intention de ceux qui compilent l'Index, oui.

L'article 13 donne au greffier du Conseil privé le pouvoir de décider les catégories de textes qui doivent être publiés dans la Partie I ou dans la Partie II. Cet article ne l'oblige pas à faire quoi que ce soit. Cet article, littéralement, ne dit pas si la discrétion apportient au gouverneur général ou au greffier du Conseil privé, mais la version française établit sans doute clairement qu'elle appartient au greffier du Conseil privé et non au gouverneur en conseil.

J'ai rédigé 5 questions que j'aimerais voir le comité présenter officiellement au Conseil privé en vue d'obtenir des réponses précises. Il ne s'agit pas de savoir légalement si un texte est un simple texte réglementaire ou bien un règlement. C'est une autre question sur laquelle il nous faudra en temps opportun obtenir l'opinion du Procureur général, mais si nous pouvions avoir des réponses précises à ces questions-ci, cela faciliterait énormement nos travaux.

M. Hnatyshyn: Voulez-vous que cette demande soit présentée officiellement?

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est ce que j'allais demander. Voudriez-vous . . .

M. Eglington: J'aimerais que cela soit considéré comme une requête officielle du comité.

M. Hnatyshyn: Je vais présenter cela sous forme de motion, si vous voulez.

Le coprésident (sénateur Forsey): Sommes-nous suffisamment nombreux pour voter sur une motion?

Le greffier: Non, pas pour l'instant, je regrette.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crains que nous n'ayons pas de quorum pour voter sur une motion. Voyez-vous, nous avons deux sortes de quorum, un grand quorum qui est nécessaire pour voter et un petit quorum qui suffit pour entendre des témoins et débattre. Nous n'avons pas un quorum suffisant pour une motion.

Le vice-président: Peut-être pourrions-nous réserver la motion jusqu'au début de la prochaine séance.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. Nous approchons de l'heure d'ajournement, de toute façon. Je ne pense pas que nous puissions faire quoi que ce soit d'autre, car nous n'avons pas de quorum pour voter sur la motion maintenant.

Cela nous donnera la possibilité entre-temps d'étudier ces remarques très judicieuses et très détaillées et nous serons mieux en mesure de décider la semaine prochaine ce que nous ferons. A première vue, je pense que notre conseiller a raison, mais j'aimerais pouvoir réfléchir sur la question.

[*Text*]

The Vice Chairman: Well, then perhaps we could move on to the next item.

Mr. Eglington: The next one is, in fact, an illustration of one type of statutory instrument that is required in terms of the Statutory Instruments Regulations to be published in Part II of *The Canada Gazette.*

The Joint Chairman (Senator Forsey): This TR 74-111.

Mr. Eglington: Yes. This one is a remission of Section 17 of the Financial Administration Act. This one also has retroactive effect, but it is in favour of the subject. I assume that retroactive effect in favour of the subject is something of which the Committee will approve.

If I might presume to make a suggestion as to homework, many regulations do involve the Financial Administration Act. Perhaps everyone is familiar with the Financial Administration Act, but its provisions are very wide and very embracing and a grasp of it I think, makes the understanding of a lot of the matter that comes before us much easier.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So you are suggesting that we might—those of us who are not already familiar with it . . .

Mr. Eglington: Bone up on the Financial Administration Act.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Bone up on it, exactly.

Mr. Eglington: And the powers of the honourable the Treasury Board.

The Joint Chairman (Senator Forsey): TR 112 has exactly the same . . .

Mr. Eglington: It is exactly the same comment.

The Vice Chairman: It looks as though we have reached the end of our agenda.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, then, could we have a motion for adjournment?

Senator Godfrey: I so move.

Mr. Hnatyshyn: I second the motion.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is there some point you want to raise?

Mr. Eglington: I wanted to go back in time. I realize we have not got a quorum for resolutions, but certain resolutions were made about myself and Miss Mayrand. Our secretary, Mrs. Leroux, without whose efforts none of this take could place—the whole thing would collapse—I hope some provision is being made for her.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not think this is a critical matter, because it is a matter of getting certain things formalized and there is no question at all that this will be accomplished in a matter of days and meanwhile the research branch of the Library of Parliament is keeping Miss Mayrand and Mrs. Leroux on strength. This has already been discussed with the Librarian yesterday. It is a matter of a few days only, we want to have this is due form and nobody is going to lose by it, I think. It is really a bagatelle. It would not be a bagatelle if

[*Interpretation*]

Le vice-président: Peut-être pouvons-nous passer au point suivant.

M. Eglington: Le décret suivant est un exemple du type de texte réglementaire qui doit être publié dans la Partie II de la *Gazette du Canada* en vertu du Règlement sur les textes réglementaires.

Le coprésident (sénateur Forsey): IL s'agit du décret TR 74-111.

M. Eglington: Oui. Il s'agit d'un décret de remise, en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière. Il a également un effet rétroactif mais qui favorise le sujet. Je suppose que l'effet rétroactif favorisant le sujet est quelque chose que le comité approuve.

Si je puis faire une suggestion quant à notre documentation possible à la maison, beaucoup de règlements impliquent la Loi sur l'administration financière. Peut-être tous la connaissent-ils, mais ses dispositions sont très vastes et embrassent beaucoup de choses et la saisir suffisamment permet de mieux comprendre beaucoup de questions dont nous avons à traiter ici.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous proposez donc que nous . . . ceux qui ne connaissent pas déjà cette Loi . . .

M. Eglington: Revoient la Loi sur l'administration financière.

Le coprésident (sénateur Forsey): Exactement, la prochaine.

M. Eglington: Ainsi que les pouvoirs de l'honorable Conseil du Trésor.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le décret TR 112 a exactement le même . . .

M. Eglington: C'est exactement le même texte.

Le vice-président: Il semble que nous soyons arrivés au bout de notre ordre du jour.

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans ce cas, puis-je avoir une motion d'ajournement?

Le sénateur Godfrey: Je propose l'ajournement.

M. Hnatyshyn: J'appuie la motion.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il d'autres points que vous voulez soulever?

M. Eglington: Je voulais revenir en arrière. Je sais que nous n'avons pas de quorum pour voter des résolutions, mais certaines résolutions ont été prises concernant M^lle^ Mayrand et moi-même. J'espère que les mêmes seront prises pour notre secrétaire, M^me^ Leroux, sans les efforts de laquelle rien n'aurait pu être fait.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne pense pas que cela soit très difficile, il suffit de rendre certaines choses officielles et cela sera fait dans les prochains jours. Entretemps, la Division de la recherche de la Bibliothèque du parlement conserve dans ses effectifs M^lle^ Mayrand et M^me^ Leroux. Nous en avons déjà discuté avec la Bibliothèque hier. Ce n'est qu'une question de jour, nous voulons officialiser la chose et personne ne perdra dans cette attente. C'est une bagatelle. Cela n'en serait pas une si quelqu'un allait perdre quoi que ce soit, salaire ou autres avantages,

[*Texte*]

anybody was going to lose out on the thing and find himself and herself minus salary or minus fringe benefits or what not, but this will not be the case. Mlle Mayrand and Mrs. Leroux are covered, and will be covered by the Library of Parliament until we have the thing in—en bonne et due forme.

[*Interprétation*]

mais ce n'est pas le cas. La Bibliothèque du parlement se charge de M^lle^ Mayrand et M^me^ Leroux jusqu'à ce que la chose soit en bonne et due forme.

Issue No. 5

Thursday, November 21, 1974

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 5

Le jeudi 21 novembre 1974

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government Publications

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974

Première session de la
trentième législature, 1974

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen: Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman: Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Cottreau — Godfrey
Flynn — Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baldwin — Fox
Balfour — Hnatyshyn
Béchard — Lachance

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents: Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Vice-président: M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel — Walker—(8)
Robichaud

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Laprise — Poulin—12
Leggatt
Loiselle (*Chambly*)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to a motion in the Senate on Tuesday, November 12, 1974, the name of the Honourable Senator Asselin was substituted for that of the Honourable Senator Flynn.

Conformément à la motion au Sénat le mardi 12 novembre 1974, le nom de l'honorable sénateur Asselin est substitué à celui de l'honorable sénateur Flynn.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 21, 1974

(5)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:38 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey, Robichaud and Walker.

Representing the House of Commons: Messrs. Balfour, Béchard, Hnatyshyn, McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee; Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee proceeded to consider the following:

SOR/74-508—Food and Drug Regulations; Sor/74-509—Olympic Stamp Regulations; On SOR/74-510—Campbell Avenue Fishermen's Wharf By-Law, National Harbours Board Act and SOR/74-511—False Creek Fishermen's Terminal By-Law with SOR/72-69—Churchill Tug Tariff; SOR/72-141—Saint John Electricity Service Tariff; SOR/72-142—Saint John Floating Crane Tariff; SOR/73-179—Vancouver Crane Tariff; SOR/73-272—Prince Rupert Electricity Tariff By-Law; SOR/73-301—Prince Rupert Water Tariff By-Law; SOR/74-201—Churchill Tug Tariff, and SOR/74-285—Sept-Iles Water Tariff By-Law.

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the National Harbours Board with respect to certain comments on the said Regulations.

On SI/74-110, Approved Instruments Order, Criminal Code,

Mr. Hnatyshyn moved,—That five questions be referred to the Privy Council Office by Counsel to the Committee to assist the Committee in its consideration of its permanent reference.

After debate thereon, the question being put on the said motion, it was agreed to.

The Committee considered SOR/74-512, Spirits Drawback Regulations.

Agreed,—That advance documentation be distributed twice weekly to members of the Committee.

The Committee considered the following:

SOR/74-518—New Brunswick Fisheries Regulations; SOR/74-521—Indian Bands Revenue Moneys Regulations; SOR/74-525—Special Areas Order; SI/74-113—Section 98(2) of the Act Proclaimed in Force in Certain Indian Reserves; SI/74-114—Beef Stabilization Regulations No. 2, 1974 with SI/74-42—Beef Stabilization Regulations, 1974; SI/74-46—Beef Stabilization Regulations No. 2, 1974; SOR/72-325—Fowl Stabilization Regulations, 1972-73 and SOR/72-73—Hog Stabilization Regulations, 1972; SI/74-115—Boeing 747SP Tooling Remission Order; On SOR/73-36—Canadian Passport Regulations, Department of External Affairs Act, with SOR/73-194—Canadian Consular Fees Regulations and SOR/73-195—Passport Services Fees Regulations.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 21 NOVEMBRE 1974

(5)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 38 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave, (Coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey, Robichaud et Walker.

Représentant la Chambre des communes: MM. Balfour, Béchard, Hnatyshyn, McCleave et Robinson.

Également présents: M. G. C. Eglington, conseiller auprès du Comité, M^lle^ Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité reprend l'étude de son renvoi permanent, l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbaux du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Le Comité entreprend l'étude des textes suivants:

DORS/74-508—Règlements sur les aliments et les drogues; DORS/74-509—Règlement sur les timbres des Jeux Olympiques; Relativement aux DORS/74-510—Règlement du quai des pêcheurs de l'avenue Campbell, Loi sur le Conseil des ports nationaux, et DORS/74-511—Règlement du terminal des pêcheurs de False-Creek, ainsi que DORS/72-69—Tarif de remorqueur à Churchill; DORS/72-141—Tarif du service d'électricité de Saint-Jean (N.-B.); DORS/72-142—Tarif de la grue flottante de Saint-Jean (N.-B.); DORS/73-179—Tarif des droits de grue de Vancouver; DORS/73-272—Tarif du service d'électricité de Prince Rupert; DORS/73-301—Tarif du service d'eau de Prince Rupert; DORS/74-201—Tarif de remorqueur à Churchill; DORS/74-285—Tarif du service d'eau de Sept-Îles.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité entrera en rapport avec les fonctionnaires concernés du Conseil des ports nationaux à l'égard de certains commentaires sur lesdits règlements.

Relativement à TR/74-110, décret portant approbation de certains instruments, Code criminel,

M. Hnatyshyn propose,—Que cinq questions soient renvoyées au Cabinet du Conseil privé par le conseiller auprès du Comité afin d'aider le Comité dans son étude de son renvoi permanent.

Après débat, ladite motion mise aux voix est adoptée.

Le Comité étudie le DORS/74-512, règlement sur le Drawback accordé à l'égard de l'eau-de-vie.

Il est convenu,—Qu'une documentation préalable sera distribuée deux fois par semaine aux membres du Comité.

Le Comité étudie les textes suivants:

DORS/74-518—Règlement de pêche du Nouveau-Brunswick; DORS/74-521—Règlement sur les revenus des bandes d'Indiens; DORS/74-525—Décret sur les zones spéciales; TR/74-113—Article 98(2) de la Loi proclamé en vigueur dans certaines réserves indiennes; TR/74-114—Règlement n° 2 de 1974 sur la stabilization du prix du bœuf; TR/74-42—Règlement de 1974 sur la stabilisation du prix du bœuf; TR/74-46—Règlement n°. 2 de 1974 sur la stabilisation du prix du bœuf; DORS/72-325—Règlement sur la stabilisation du prix des poules, 1972-1973 et DORS/72-73—Règlement sur la stabilisation du prix des porcs, 1972; TR/74-115—Décret de remise visant l'outillage devant servir à la production du Boeing 747SP; Relativement aux DORS/73-36—

Agreed,—That the comments by Counsel to the Committee on SOR's/73-36, /73-194 and /73-195 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of External Affairs with respect to certain comments on SOR/73-36.

Agreed,—That when replies are received from government officials they be distributed to members of the Committee suitably referenced to show the meeting number and date the matters were previously considered.

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of External Affairs with respect to certain comments on SOR/73-194.

The Committee considered the following as a group:

SOR/73-359—M/T Silverpelerin Order, Canada Shipping Act; SOR/73-360—Vessel Brainstorm Order; SOR/73-373—M.V. Caribbean Endeavour Order; SOR/73-374—M.V. Pennant and the Barge TEO-336-4 Order; SOR/73-388—M.T. Annette Order; SOR/73-451—M.V. Mijdrecht Order; SOR/73-467—Labrador Linerboard Limited Order; SOR/73-468—Thios Thanasis Order; SOR/73-521—Thios Thanasis Order; SOR/73-522—M.V. Mijdrecht Order; SOR/73-523—British Kiwi Order; SOR/74-267—Dew Line Supply Order; SOR/73-533—Coasting Trade Exemption Regulations, and SOR/74-126—Coasting Trade Exemption Regulations.

Agreed,—That the comments by Counsel to the Committee on SOR's/73-359 and /73-533 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Transport with respect to certain comments on SOR/73-359 and SOR/73-533.

At 10:49 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Règlement des passeports canadiens, Loi sur le ministère des Affaires extérieures, ainsi que DORS/73-194—Règlement du Canada sur les droits consulaires, et DORS/73-195—Règlement sur les droits des services de passeports.

Il est convenu,—Que les observations du conseiller auprès du Comité relativement aux DORS/73-36, /73-194 et /73-195 soient imprimées intégralement à la suite des témoignages de la réunion d'aujourd'hui.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité entrera en rapport avec les fonctionnaires concernés du ministère des Affaires extérieures relativement à certaines observations concernant le DORS/73-36.

Il est convenu,—Que lorsque les fonctionnaires du gouvernement feront parvenir leurs réponses elles seront distribuées aux membres du Comité portant les références adéquates indiquant le numéro et la date de la réunion où les questions ont été étudiées préalablement.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité entrera en rapport avec les fonctionnaires concernés du ministère des Affaires extérieures relativement à certaines observations concernant le DORS/73-194.

Le Comité étudie les textes suivants en groupe:

DORS/73-359—Décret sur le pétrolier à moteur Silverpelerin, Loi sur la marine marchande du Canada; DORS/73-360—Décret sur le navire Brainstorm; DORS/73-373—Décret sur le N.M. Caribbean Endeavour; DORS/73-374—Décret sur le N.M. Pennant et sur la barge TEO-336-4; DORS/73-388—Décret sur le pétrolier à moteur Annette; DORS/73-451—Décret sur le navire N.M. Mijdrecht; DORS/73-467—Décret sur un navire loué par la société Labrador Linerboard Limited; DORS/73-468—Décret sur le Thios Thanasis; DORS/73-521—Décret concernant le Thios Thanasis; DORS/73-522—Décret concernant le Mijdrecht; DORS/73-523—Décret concernant le British Kiwi; DORS/74-267—Décret sur l'approvisionnement du réseau de pré-alerte; DORS/73-533—Règlement d'exemption concernant le cabotage, et DORS/74-126—Règlement d'exemption pour le cabotage.

Il est convenu,—Que les observations du conseiller auprès du Comité relativement aux DORS/73-359 et /73-533 soient imprimées intégralement à la suite des témoignages de la réunion de ce jour.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité entrera en rapport avec les fonctionnaires concernés du Ministère des Transports relativement à certaines observations concernant le DORS/73-359 et le DORS/73-533.

A 10 h 49 le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

A. B. Mackenzie

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, November 21, 1974

• 0939

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. I think we can start. Our agenda is full this morning. Although we do not have a quorum for the purpose of making decisions we certainly have a quorum for the purpose of considering what is before us.

Perhaps I could report beforehand that Senator Forsey and I had a meeting with Mr. William Howland yesterday. He is the one who is putting out the monthly publication in newspaper form of the Canadian Bar Association Journal. We have given him the guidelines, he is going to do an article in the publication which will appear next Tuesday, copies will be sent to us, and we will see that these copies are distributed to each member of the Committee. We are also arranging that a copy of each proceeding be sent to them because they may wish from time to time to publish some of the major decisions that we reach in an effort to inform the bar as to what we are up to. And I suppose this will be one of our major difficulties. The Supreme Court has the *Supreme Court Reports* and so on. We are carrying on in some respects an important judicial function and yet there is the matter of how wide the glare of publicity is from our proceedings. So this at least is a start.

• 0940

Incidentally, the magazine that is being published by the Canadian Bar Association is called *The National*. I asked them how they could use that phrase when it is also used by a well-known public organization and they advised me that the CBC had forgotten to take out any kind of copyright or registration of the phrase "The National" for its news service. So they feel they can quite legitimately enter into this particular field.

The other thing I would like to report, and this to the members of the House of Commons, is that the house leaders will try to arrange a suitable period for us, likely to be two hours, sometime between now and Christmas for the purpose of the Committee. I would move the report of the Committee and then members would debate it. I am going to try to arrange it for an evening period, say a Tuesday evening or a Thursday evening, so that we will have those two hours to ourselves, and we will try to divide them up among those members of the House who want to make speeches on the subject so that everybody has his fair break. All I ask now is that the members advise me if they would like to take part in that debate and then I will keep them posted on it.

I think Sir, we go now to number five, if you would like to . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): If you look at the agenda you will see that at the last meeting we voted to refer the approved instruments order to the Privy Council Office and, as a quorum was not present, it was the consensus of members present to stand the matter to today's meeting. So I move the first thing we have to do is to reach a formal decision on that. But this we cannot do yet, can we?

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 21 novembre 1974.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre, s'il vous plaît. Je pense que nous pouvons commencer. Notre ordre du jour est chargé ce matin. Bien que nous ne soyons pas en nombre suffisant pour prendre des décisions, nous avons quorum aux fins d'examen de la matière qui nous est soumise.

Je pourrais peut-être d'abord dire que le sénateur Forsey et moi-même nous sommes entretenus avec M. William Howland hier. M. Howland est chargé de la publication mensuelle du journal de l'Association canadienne du Barreau. Nous lui avons donné des directives et il va préparer un article qui sera publié mardi et dont des exemplaires nous seront distribués et nous verrons à ce que ces articles soient également distribués à chacun des membres du Comité. Nous prenons également des dispositions pour qu'un exemplaire de chaque délibération leur soit envoyé; désireront peut-être de temps à autre publier certaines des grandes décisions que nous avons rendues afin d'informer le barreau de ce que nous faisons. Je présume que ce sera une de nos difficultés, majeures. La Cour suprême publie des rapports, etc., et nous assumons sous plus d'un aspect une fonction judiciaire importante dans l'ombre et ce sera un commencement.

Incidemment, la revue publiée par l'Association canadienne du barreau est intitulée *The National*. Je leur ai demandé comment ils pouvaient se servir de cette appellation alors qu'elle représente aussi un organisme officiel reconnu, et ils m'ont dit que Radio-Canada avait oublié d'obtenir les droits d'auteurs ou d'enregistrer l'appellation *The National* pour son service de nouvelles. Ils estiment donc légitimes leurs activités en ce domaine.

Je voudrais aussi signaler aux membres de la Chambre des communes en particulier que les leaders de la Chambre essaieront de fixer une période convenable de temps qui nous sera consacrée, telle que deux heures peut-être, d'ici Noël, pour présenter le rapport du Comité, après moi les membres pourront participer au débat. Je vais essayer de fixer l'horaire dans la soirée, peut-être mardi ou jeudi soir, afin que nous puissions disposer personnellement de ces deux heures et les répartir entre les députés qui désirent faire un discours sur le sujet et que chacun ait sa chance. Tout ce que je demande pour le moment c'est que les membres m'informent s'ils veulent participer au débat et je les tiendrai au courant.

Je pense, monsieur, que nous devrions maintenant passer au numéro 5 si cela vous convient . . .

Le coprésident (le sénateur Forsey): Si vous examinez l'ordre du jour, vous constaterez que nous avons voté lors de la dernière séance pour référer les pièces certifiées au bureau du Conseil privé et, comme il n'y avait pas quorum, les membres étaient d'avis général de réserver la question pour les délibérations d'aujourd'hui. Nous devons donc en permier lieu prendre une décision à ce sujet, mais nous ne le pouvons pas encore, n'est-ce pas?

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, we do not have a quorum.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So we will just have to wait. After that we go on to the current regulations and, first of all, the Food and Drug Regulations. Is there anything on those? I think not. Did you have something on the Olympic Stamp regulations, a note? Yes, you did.

Mr. Eglington: I wish only to draw to the Committee's attention what perhaps might be thought to be exceedingly large commissions. Perhaps the Committee might consider whether setting such a large commission, particularly on the sales of half a million or more, should be regarded as an unusaul exercise of the regulation-making power.

Senator Godfrey: I think the Committee should try to refrain from substituting its judgment for the judgment of the people who pass the regulations. I do not think we should get into the same kind of judgment exercises that the former Auditor General did when he thought somebody had done something which he would not have done and he could not resist commenting on it. Although we may think that is high, I do not think that really comes under the purview of this Committee.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Senator Godfrey. May I ask Mr. Eglington this. As a result of what Senator Forsey and I had done the week before I presume that approaches are being made to get to the government departments—this might have been a question that concerned you, Mr. Eglington. I agree with Senator Godfrey. I do not think . . .

Mr. Eglington: I do myself.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I realize you took the one ground on which there might be something arguable. Well, I think we will pass on. I think Senator Godfrey has made a legitimate point, and you agree with him.

Mr. Béchard: Is it possible to stop that noise we hear behind there?

• 0945

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not know, we will find out, Mr. Béchard.

Mr. Eglington: Perhaps I could say, in connection with that last matter, that the reason why some of these things are brought up is simply to get the Committee's guidance. It is the only way we can develop any sort of consistent principles to find out, and we work simply on the assumption that we should bring forward everything that might possibly be an objection.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Commendable, sir, and always aim for the strongest weakest point you can find. Right? Does that meet your . . .

Mr. McKenzie: Very good.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. McKenzie.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think then we can go on to the bundle of regulations under the National Harbours Board Act, because all of them seem to be open to the same question, if you will turn to SOR/72-69, you will see the comments which Mr. Eglington and Miss Mayrand have made on the whole bundle. Perhaps either one of them would wish to speak to this at this point.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Non, nous n'avons pas de quorum.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Nous devons donc attendre. Ensuite, nous étudions les règlements et, en premier, les règlements des aliments et drogues. Y a-t-il quelque chose à ce sujet? Je ne pense pas. Les règlements sur le timbre olympique. Avez-vous pris des notes sur ce sujet? Oui, vous l'avez fait.

M. Eglington: Je désire simplement attirer l'attention du Comité sur ce que l'on pourrait considérer comme des commissions trop importantes. Peut-être le Comité voudrait-il examiner si des commissions aussi importantes particulièrement en ce qui concerne la vente d'un demi-million ou plus ne sera pas considéré comme inhabituel de la part d'une autorité appelée à établir des règlements.

Le sénateur Godfrey: Je pense que le Comité devrait éviter de substituer sa décision à celle des personnes appelées à établir les règlements. Je ne crois pas que nous devrions faire le même genre de décisions que l'ancien Auditeur général qui faisait des commentaires sur des décisions qui ne lui appartenaient pas et qu'il n'aurait pas dû faire. Quoi que nous en pensions, j'estime que cela n'est pas du ressort de ce Comité.

M. Eglington: Oui.

Le copresident (M. McCleave): Merci, monsieur le sénateur Godfrey. M'adressant à M. Eglington, vu l'activité du sénateur Forsey et la mienne durant la semaine précédente, je suppose qu'on a approché les ministères—cette question ne devrait peut-être pas s'adresser à vous, monsieur Eglington. Je suis d'accord avec le sénateur Godfrey. Je ne crois pas que . . .

M. Eglington: Je le suis moi-même.

Le coprésident (M. McCleave): Je me rends compte que vous vous êtes placé sur un terrain où la question peut être débattue. Eh bien, je pense que nous allons passer. Je pense que le sénateur Godfrey a soulevé un point valable et vous êtes d'accord avec lui.

M. Béchard: Est-ce qu'il y aurait moyen de faire cesser ce bruit que nous entendons derrière?

Le coprésident (M. McCleave): Je ne sais, nous allons voir, monsieur Béchard.

M. Eglington: Je devrais peut-être mentionner que la raison pour laquelle ces questions sont soulevées est dans l'espoir d'obtenir des directives du Comité. C'est la seule façon d'établir des principes solides et nous soumettons surtout les points susceptibles de provoquer des objections.

Le coprésident (M. McCleave): C'est très louable, monsieur Eglington, visez toujours le plus fort des points faibles que vous pouvez trouver. Cela correspond à votre . . .

M. McKenzie: Très bien.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur McKenzie.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je crois que nous pouvons passer aux règlements de la Loi sur le Conseil des ports nationaux car tout semble se prêter à la même question. Si vous passez à SOR/72-69, vous verrez les observations de M. Eglington et M[lle] Mayrand sur l'ensemble des règlements. L'un ou l'autre aurait peut-être quelque chose à dire à ce sujet, présentement.

[*Texte*]

Mr. Eglington: There is a considerable number of these as you can see.

The Joint Chairman (Senator Forsey): 72-69 Churchill Tug Tariff. I think that is the first one that has the full list of objections attached to it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Its number is 3 or 4 in the pile of documents you received.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The first one is Campbell Avenue Fishermen's Wharf, and the second is False Creek Fishermen's Terminal By-Law, and then the third one is Churchill Tug Tariff.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And we get into Electricity Service Tariff on number 4.

Mr. Eglington: These have been all brought together and brought forward in an attempt to dispose of them in one session. They are not all absolutely identical, however, because there are certain differences of terminology which appear from time to time. But the first principal problem is the interpretation to be given to paragraph (e) of subsection (1) of section (14). The relevant part of that is:

> ... regulations may be made including stipulation of the terms and conditions, including any affecting civil liability of the board in the event of negligence on the part of any officer or employee of the board upon which such use may be made or service performed.

The National Harbours Board provides, apparently, a large number of services, apart from the sort of thing that one would normally consider as falling within their function. They provide electricity, they provide water services, transport services, as well as the usual tug and lighterage and pilotage services. And in many of their regulations governing the provision of these services they have attempted, not to limit their liability, but to exclude it. This raises two issues: one is the plain interpretation as to whether the words used in paragraph (e) extend to excluding liability, when the courts as a rule lean against an exclusion of liability; secondly, whether in the event that the words could possibly stretch thus far, or so far, it is not an unusual exercise of the power granted to set the National Harbours Board up as a body which is not judgment-proof, but in this case suit-proof or action-proof.

I think, in a way, the comments that were made there are self-explanatory. Perhaps we could have the guidance of the Committee on this matter. It may be something that you would prefer that we take up with the National Harbours Board first, or something that you might like us to take up formally, in writing, with the National Harbours Board.

I might say in this connection that it is not possible for us just yet to start corresponding with these people, or contacting them, because we have got to wait until we are provided with a list of designated officers in each regulation-making body so that we have a point of contact and the Privy Council offices is in the process of putting such a list together for us.

• 0950

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Balfour.

[*Interprétation*]

M. Eglington: Il y en a un grand nombre, comme vous pouvez le constater.

Le coprésident (le sénateur Forsey): ... 72-69 *Churchill Tug Tariff*. Je crois que c'est le premier qui est accompagné d'une longue liste d'objections.

Le coprésident (M. McCleave): C'est le n° 3 ou 4 de la pile de documents que vous avez reçus.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Le premier est *Campbell Avenue Fishermen's Wharf* et le deuxième *False Creek Fishermen's Terminal By-Law* et le troisième *Churchill Tug Tariff*.

Le coprésident (M. McCleave): Et nous passons au tarif d'électricité, le n° 4.

M. Eglington: Tout cela a été soumis d'un seul coup dans l'espoir d'en terminer en une seule séance. Ce ne sont pas des sujets particulièrement identiques, toutefois, car il y a des différences de terminologie qui surgissent de temps à autre. Mais la difficulté principale est l'interprétation à donner à l'alinéa (e) du paragraphe (1) de l'article (14). En voici un résumé approximatif:

> ... des règlements peuvent être établis qui stipulent entre autres, des termes et conditions, y compris ceux affectant la responsabilité civile de la commission en cas de négligence de la part de tout directeur ou employé de l'administration relativement auquel un service peut être rendu ou exécuté.

Le Conseil des ports nationaux prévoit un nombre suffisant de services, en dehors des services ordinaires propres à ses fonctions. Il fournit les services d'électricité, d'aqueduc, de transport et de remorquage et éclairage et pilotage d'habitude. Et dans nombre de règlements du Conseil, relatifs à cette disposition concernant ces services, le Conseil a cherché, plutôt qu'à limiter la responsabilité, à l'abolir complètement. Ceci soulève deux questions: soit la simple interprétation des termes de l'alinéa (e) de manière à exclure la responsabilité lorsque les tribunaux s'y opposent d'habitude; deuxièmement, au cas où les termes seraient interprétés comme ayant un sens plus large ou trop large, cela ne dépasse pas l'exercice habituel du pouvoir conféré pour l'institution du Conseil des ports nationaux, organisme qui n'est pas appelé à fournir la preuve logique, mais la preuve de la cause et de l'action.

Il me semble que ces observations s'expliquent d'elles-mêmes. Peut-être pourrions-nous demander une directive du Comité en la matière. Il est possible que vous teniez à ce que nous nous adressions d'abord au Conseil des ports nationaux ou que cela soit formulé de manière officielle par écrit de concert avec le Conseil des ports nationaux.

Je dirais à ce sujet qu'il n'est pas possible pour nous présentement d'entreprendre une correspondance avec cet organisme non plus que d'entrer en relations avec cet organisme, car nous devons attendre d'avoir la liste des directeurs désignés de tout organisme appelé à établir des règlements, et c'est pourquoi nous avons un point de contact dans le bureau du Conseil privé qui s'occupe de dresser cette liste pour nous.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Balfour.

[*Text*]

Mr. Balfour: I would just like to comment, Mr. Chairman, that although I disapprove in the principle of exclusions of liability being statutorily imposed upon citizens, at the same time would it be feasible, and if so I think it might be helpful, if we could have an opportunity as a Committee to hear and consider the views of someone from the National Harbours Board with respect to the ratio behind this practice which seems to prevail throughout its regulations. There may be circumstances here that do not meet the eye and I do not know anything about the National Harbours Board. Would that be a constructive suggestion?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should think so, yes. They might be asked to explain whether in fact they really have the power by regulation to exclude because I . . .

Mr. Balfour: It is part of the labour question.

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . in my layman's fashion I am inclined to agree with our counsel that there is some doubt about whether this particular power extends as far as they have extended it.

Senator Walker: They have a very tough general manager and I can well imagine; it looks like his handiwork here. He is a very pleasant fellow like Mr. Godfrey but . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do I take it then that this particular objection—I think perhaps our consel would like to speak to some of the others—should be taken up with the National Harbours Board and if necessary, if the results are not satisfactory, they should be asked to appear?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And this can be agreed as we now have our quorum.

So this is agreed, first, that our counsel enter into correspondence with the National Harbours Board and our right is kept open after studying what comes out of that to call the witnesses and that disposes of all the National Harbours Board regulations of . . .

Mr. Eglington: There is one other matter and that is the switching back and forth of the French text.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Which one is that?

Mr. Eglington: That is comment two on No. 72-141. The English word that is used almost always is 'liability', which denotes a legal claim that has been made out and established and the Board can become liable or somebody can become liable. Whereas in the French text a sort of pint-pong game goes on between using the French equivalent of 'liability' and the French equivalent of 'claim.'

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, it is very unlikely though that in Saint John they would be suing in French. Is this something that comes throughout other . . .

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, well then this is part of the thing . . .

Mr. Eglington: It recurs and it has the effect in some of these of making the person who is receiving a service from the National Harbours Board an insurer of the service that is being provided by the National Harbours Board and being operated by their own staff. Of course, if the National Harbours Board can claim payment from somebody

[*Interpretation*]

M. Balfour: Ne serait-il pas utile d'entendre le point de vue de quelqu'un du Conseil des ports nationaux? Je n'approuve pas l'imposition statutaire d'exclusion des responsabilités. Cette pratique semble être assez répandue dans les règlements du Conseil. Ne serait-il pas bon de demander à un représentant du Conseil des Ports nationaux de venir témoigner?

Le coprésident (sénateur Forsey): L'idée est bonne. On pourrait leur demander s'ils ont vraiment l'autorisation en vertu des règlements d'exclure . . .

M. Balfour: Cela fait partie de la question de la main-d'œuvre.

Le coprésident (sénateur Forsey): En tant que profane, j'ai tendance à croire qu'il est plutôt douteux qu'ils aient autant de pouvoir.

Le sénateur Walker: Leur directeur général est un homme plutôt dur. C'est son influence que je vois ici. C'est un homme agréable, tout comme M. Godfrey, mais . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Dois-je donc penser que nous devrions en parler au Conseil des ports nationaux et demander à des représentants devant nous, le cas échéant.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pouvons voter là-dessus, maintenant que nous avons quorum.

Nous sommes donc d'accord que notre conseiller juridique contacte le Conseil des ports nationaux et que nous retenions le droit de demander à des témoins du Conseil de comparaître devant nous s'ils ne sont pas contents des résultats.

M. Eglington: Il y a également la question du libellé de la version française.

Le coprésident (M. McCleave): A quoi faites-vous allusion?

M. Eglington: Il s'agit de l'alinéa numéro 2 au sujet de n° 72-141. En anglais, on parle presque toujours de «Liability», lequel terme désigne une demande légale pour laquelle le Conseil ou quelqu'un d'autre pourrait être responsable. Dans le texte français, passe sans cesse de l'équivalent français de «Liability» et le terme français pour «claim».

Le coprésident (M. McCleave): Il est fort peu probable qu'on intente un procès à Saint-Jean en français. Est-ce un problème qui se produit ailleurs?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Eh bien, cela fait partie de la question de façon générale.

M. Eglington: La difficulté se présente ailleurs, et elle a comme effet de désigner la personne qui reçoit un service du Conseil des ports nationaux comme l'assureur du service offert par le Conseil. Évidemment, si le Conseil peut demander à quelqu'un qu'il paie tout simplement parce qu'un cas est fait contre le Conseil, qu'il soit reconnu

[*Texte*]

simply because a claim is made against the National Harbours Board, whether or not it is subsequently established in law, this makes them an insurer. I am not at all convinced that that is first of all *intra vires* and secondly that it is not highly unusual and exceptional.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You might perhaps speak a trifle louder. I think the interpreters are having a little difficulty.

Mr. Eglington: So that is again something I would like to take up with them. There may be some arcane reasons why a claim in liability would not change in this fashion but if it does not appear on the surface you have to reason it out.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think those two points then are common throughout all these National Harbours Board regulations, those quite legitimately to be raised there, and you are to report back.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Co-Chairman, I wonder, now that we have a quorum we might revert to that first item on the agenda and get it disposed of so that . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The approved instruments . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. Perhaps you would deal with that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I was not here at the end of the last day. I think Mr. Robinson was in the Chair at that particular time. I am afraid I do not know what the disposition of the Committee was, so perhaps it would be better, sir, if you were to . . .

• 0955

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I confess I have forgotten exactly what happened at the end. Perhaps Mr. Robinson can refresh my memory. This is putting the vice-chairman on rather a spot.

Mr. Robinson: As I recall, to page two of SI/74-110 which comes under the amendment to the Criminal Code.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, my recollection is that we thought this ought to be referred to the Privy Council office to ask them for an explanation of the matters that have been raised by our council. But the precise terms of the thing, I do not remember.

Mr. Robinson: I do not have it either. I did not write it down at the time.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not think that I have the proceedings here either.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, here we have it. Mr. Eglington's response to the Vice-Chairman was:

> I have posed what is in effect five questions there that for guidance and to assist ou work, I would like the Committee formally to refer to the Privy Council office to get a definite answer.

[*Interprétation*]

légalement ou pas, il devient l'assureur. Je ne suis point persuadé qu'il s'agisse là d'un cas *intra vires*.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Parlez un peu plus fort, je pense que les interprètes ont de la difficulté à vous suivre.

M. Eglington: C'est encore une question dont j'aimerais parler avec eux. Il se peut fort bien qu'une telle demande ne puisse pas se transformer de cette façon-là; et il faudra examiner toute la question en détail.

Le coprésident (M. McCleave): Ces deux points-là se retrouvent un peu partout dans les règlements du Conseil des ports nationaux. Vous faites bien de les souligner.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Maintenant que nous avons le quorum, ne pourrions-nous pas régler la première question?

Le coprésident (M. McCleave): Les Règlements approuvés . . .

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui, peut-être pourriez-vous vous en occuper.

Le coprésident (M. McCleave): J'étais absent vers la fin de la dernière réunion. Je pense que M. Robinson présidait à ce moment-là. Je ne sais pas quels étaient les désirs du Comité à ce moment-là.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne me souviens pas de ce qui s'est passé vers la fin de cette séance. M. Robinson pourrait peut-être me le rappeler. Me voici sur la sellette.

M. Robinson: Si je ne m'abuse, nous parlions de la page 2 de TR/74-110, lesquels règlements font partie de l'amendement au Code criminel.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si je me souvenais bien, on a proposé que ce règlements soient renvoyés au Conseil privé, afin de leur demander une explication des point soulevés par notre Comité. Mais je n'ai pas les détails en mémoire.

M. Robinson: Je ne me souviens pas des détails de cette proposition, moi non plus.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et je n'ai pas devant moi le compte rendu de cette séance, non plus.

Le coprésident (M. McCleave): Le voilà. Voilà ce que M. Eglington a dit au coprésident:

> De fait, j'ai soulevé ici 5 points, et j'aimerais que notre Comité les renvoie formellement au Conseil privé, pour qu'il puisse nous donner des réponses définitives lesquelles pourraient nous guider et nous aider dans nos travaux.

[*Text*]

That is set forth on page 4:29.

So I take it, Mr. Eglington, what you were recommending to the Committee is that on those five questions, 1 (a), 1 (b), 2, 3 (a) and 3(b), you would like us to get some formal answer for us.

Mr. Eglington: Right. The reason that I wanted a formal answer was that we could take these up informally and get an informal answer which could not then be relied upon and, since it involves an interpretation of the act, it may well be that the Privy Council Office will want to take legal advice themselves before they give you the answer. And since this raises the whole issue of publication and what is a statutory instrument, I thought a formal approach and a formal answer would be appropriate.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Hnatyshyn had moved it last week. Is there a seconder?

Mr. Robinson: Yes, I now recall.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Balfour seconds it. Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Next we come to 74-512, the "Spirits Drawback" regulations amendment under the Excise Act. After we get through all the Harbour Commission regulations we have got the "Spirits Drawback" regulations' amendment, and there is a brief comment on that.

Senator Godfrey: If I could interject, I have just run out of the things on which I did my homework and, because we only got these yesterday, I was going to suggest that, if possible, we get next week's on Thursday. Then I could take them home and spend the weekend on them. But I do not get them until the day before the Committee meeting. I usually wake up at six in the morning and look at them then, but yesterday morning I slept in.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that is a good suggestion. But what about this? Can we not get some of them by the end of the week? If we could have two distributions a week instead of one, at least we would have some material, instead of it all suddenly arriving on one day. Is this possible, Miss Mayrand?

Mlle Lise Mayrand (recherchiste, Bibliothèque du Parlement): Pour être franche je pense que si on pouvait sauter une réunion du Comité, nous aurions le temps de vous envoyer la documentation à l'avance . . .

M. Béchard: Bonne idée!

Mlle Mayrand: Présentement, avec tout le travail qu'on doit faire, on a de la difficulté à y arriver, surtout à cause des délais requis pour la traduction.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Does that meet your point, Senator Godfrey?

Senator Godfrey: I did not quite follow you. The last I heard you were having trouble with the translation.

[*Interpretation*]

Cela se trouve à la page 4:29.

Si je comprends bien, monsieur Eglington, vous recommandez au Comité que ces 5 questions, 1(*a*), 1(*b*) 2, 3(*a*) et 3(*b*)—soient renvoyées au Conseil privé, afin qu'il y soit répondu officiellement.

M. Eglington: C'est exact. Je cherche à obtenir des réponses officielles, puisque l'on ne pourrait pas se baser sur des réponses officieuses. Il s'agit ici d'une interprétation de la loi, et il se peut fort bien que le Conseil privé désire obtenir des avis juridiques avant de donner les réponses. Puisque toute la question des publications et de la définition même d'un règlement est ainsi posée, je croyais sage de demander des réponses officielles.

Le coprésident (M. McCleave): M. Hnatyshyn l'a proposé la semaine dernière. Y a-t-il quelqu'un pour l'appuyer?

M. Robinson: Maintenant, je me souviens.

Le coprésident (M. McCleave): M. Balfour l'appuie. Tout le monde est d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

Le coprésident (sénateur Forsey): Passons maintenant aux règlements 74-512, le «*Spirit Drawback*» accordé à l'égard de l'eau-de-vie, lesquels règlements sont un amendement à la Loi sur l'accise. Une fois que nous avons étudié les règlements qui se reportent à la Commission des ports, il nous faut étudier l'amendement sur les règlements sur le «*Drawback*» accordé à l'égard de l'eau-de-vie.

Le sénateur Godfrey: Il serait bon que nous recevions jeudi les règlements que nous allons étudier la semaine prochaine. Je pourrais les apporter avec moi à la maison et les examiner au cours du week-end. D'habitude, je ne les reçois que le jour précédant la séance du Comité. D'habitude, je me réveille à 6 heures, le matin, et j'y jette un coup d'œil, mais hier matin j'ai dormi plus longtemps que d'habitude.

Le coprésident (M. McCleave): L'idée est bonne. Est-il possible d'avoir ces règlements avant la fin de semaine? Si nous pouvions recevoir deux jeux de règlements par semaine, ce serait mieux. Est-ce possible, mademoiselle Mayrand?

Miss Lise Mayrand (Research Branch, Library of Parliament): If we could skip one meeting, we would have the time to send you the necessary documents beforehand.

Mr. Béchard: That is a good idea!

Miss Mayrand: We have trouble meeting deadlines because of all the work we have to do. The need to translate the documents slows us down.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que cela répond à votre question, sénateur Godfrey?

Le sénateur Godfrey: Je ne vous ai pas suivi. Nous avons des problèmes de traduction.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Miss Mayrand: I said if we could jump over one meeting of the Committee we would then be able to.

Senator Godfrey: I see.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They do not all come to you on one day, do they? Is there not a possibility that you can get twice a week delivery and almost match the post office?

• 1000

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Well, let us get twice-a-week delivery.

Senator Godfrey: Do not save it all up for one fell swoop.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Eglington, is there anything you would like to say on this one? I notice you have two comments—rather brief.

Mr. Eglington: They are explanatory comments. I would think this regulation is partly as a result of the amendments to the act and partly a curative of defects that were in the previous regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It does not appear to call for any real objection. Then we come to a number of regulations on which there appears to be no comment for our counsel: the New Brunswick Fisher Regulations amendment, the Indian Bands Revenue Moneys Regulations amendment, the Special Areas Order amendment, and Section 98(2) of the Act Proclaimed in Force in Certain Indian Reserves. And then we come to some regulations under the Agricultural Stabilization Act, beginning with 74-114, on which there appear to be a number of comments and on which I shall ask one or the other of our counsel to speak.

Mr. Eglington: This, in a sense, raises another of the interpretation problems under the act. This may be another case where I think an approach to the Privy Council may solve the matter, but I think this one can be done informally in the first instance. Again, it seems to be a shuttlecock and battledore that goes on as to whether the same type of instrument is sometimes made and published as a statutory instrument only and at other times is published as a regulation; and I cannot see that the definition sections in the act, whatever they may mean, are not static. So that the same method of registration and publication should apply in each case.

The Beef Stabilization one that is before you is published as a statutory instrument only, whereas some of the other stabilization regulations—for instance, the fowl one—were made as regulations. I think this is something that we can, with profit, take up with the Privy Council in the first instance, in an informal fashion.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this to obtain some—not continuity but—consistency, especially when one government department is making regulations under one act?

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Mlle Mayrand: J'ai dit que nous aurions le temps de vous donner ces documents si l'on sautait une séance.

Le sénateur Godfrey: Je comprends.

Le coprésident (M. McCleave): Les recevez-vous tous d'un seul coup? Ne serait-il pas possible de les avoir deux fois par semaine?

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Voyons si on ne peut pas les avoir deux fois par semaine.

Le sénateur Godfrey: Afin de ne pas les avoir tous d'un seul coup.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet, monsieur Eglington?

M. Eglington: J'ai deux points explicatifs à soulever. Je crois que ces règlements résultent des amendements à la loi et visent aussi à combler des lacunes dans les anciens règlements.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Passons maintenant à plusieurs règlements au sujet desquels nous n'avons ni objection ni remarque à faire: l'amendement au Règlement sur la pêche du Nouveau-Brunswick, l'amendement au Règlement sur les revenus des bandes d'Indiens, l'amendement au décrèt sur les zones spéciales, et l'Article 98(2) de la loi en vigueur dans certaines réserves indiennes. Après cela, nous avons à étudier les règlements portant sur la Loi sur la stabilisation des prix agricoles. Nous commençons par étudier le règlement 74-114, au sujet duquel plusieurs membres ont des remarques à faire.

M. Eglington: Dans un sens, cela soulève un autre problème d'interprétation de la loi. La solution serait peut-être de demander l'avis du Conseil privé, mais de façon officieuse cette fois-ci. C'est une question qu'on n'arrive toujours pas à régler. Parfois, un instrument statutaire est rédigé et publié en tant qu'un instrument statutaire seulement; mais il arrive que le même instrument soit publié comme règlement. Les mêmes méthodes d'enregistrement et de publication devraient s'appliquer dans les deux cas.

Le règlement concernant la stabilisation des prix du bœuf est publié comme instrument statutaire seulement, alors que d'autres règlements de stabilisation sont publiés comme règlements. Je pense que nous aurions avantage à aborder ce problème de façon officieuse avec le Conseil privé.

Le coprésident (M. McCleave): Cherchez-vous à obtenir une certaine uniformité, en particulier lorsqu'un ministère édicte des règlements en vertu de la loi?

[*Text*]

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. All right. Well, I think that . . .

Mr. Robinson: Mr. Chairman, would I understand that—I am picking up from what Mr. Eglington said, I think, on one other occasion—all regulations are statutory instruments? And can I assume from that, that all statutory instruments are not regulations?

Mr. Eglington: That is right. "Statutory instruments" is a broader class than "Regulations".

Mr. Robinson: So what you are trying to do is to say that there is a special definition for both but that a regulation is much more, maybe, definitive—or not as broadly . . .

Mr. Eglington: Well, it is a narrower class to which, generally speaking, more stringent requirements are attached in the way of publication and registration and there are also certain provisions as to what happens if you infringe a regulation before it is published.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): When we were studying the matter in the MacGuigan Committee, I think one of the examples used was a book that might be directed by the Department of Transport as to how to pilot an airplane, which could just be an aviator's manual; but, in effect, any departure from some of the suggestions in there could be considered negligence: that is, a breach of some sort of standard of duty that could be imposed. Am I correct in my thinking on that, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So that even a manual might be considered to be a statutory instrument, in this sense, even if it were not a regulation?

Mr. Eglington: That is right. Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We do not, I suppose, need any motion about this, as we did about the Approved Instruments order, do we?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not think so. I think this is a matter for our counsel to take up with these departments and the Privy Council Office.

Mr. Eglington: If we find that we cannot get a satisfactory answer, then we will bring it back.

• 1005

Senator Walker: Would it make any great difference?

Mr. Eglington: No. It can in certain instances make a profound difference if somebody breaches it.

Mr. Hnatyshyn: The answer will probably be on the requirement respecting the Beef Stabilization Act and the Fowl Stabilization Act it is neither flesh nor fowl.

An hon. Member: It is beef.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We are just having a ball, a foul ball.

The Financial Administration Act. There are no comments on this, dealing with the Boeing 747SP tooling remission order.

[*Interpretation*]

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

M. Robinson: Dois-je comprendre que tout règlement est un instrument statutaire? Dois-je supposer également que tout instrument statutaire n'est pas nécessairement un règlement?

M. Eglington: C'est exact. «Instrument statutaire» est une catégorie plus générale que «règlement».

M. Robinson: Vous cherchez donc à les définir avec plus de précision?

M. Eglington: Les règlements font partie d'une catégorie moins importante, et les exigences au sujet de l'enregistrement et de la publication sont plus strictes. Il y a également des dispositions disant ce qu'il faut faire lorsqu'un règlement est enfreint avant d'être publié.

Le coprésident (M. McCleave): Lorsque nous étudiions ces questions au sein du comité MacGuigan, il était question d'un manuel de pilotage. Si un pilote ne respectait pas les dispositions dans ce manuel, on pouvait l'accuser d'avoir commis une infraction. Est-ce un bon parallèle?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): De ce point de vue-là, on pourrait même considérer un manuel comme un instrument statutaire?

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Est-il besoin de proposer une motion à cet égard, comme dans le cas des règlements approuvés?

Le coprésident (M. McCleave): Je ne le pense pas. Notre conseiller juridique pourrait en parler avec les ministères concernés, ainsi qu'avec le Bureau du Conseil privé.

M. Eglington: Nous pourrons y revenir si leurs réponses ne sont pas satisfaisantes.

Le sénateur Walker: Cela ferait-il une grande différence?

M. Eglington: Non. Dans certains cas, cela pourrait avoir une grande différence si quelqu'un commettait une infraction.

M. Hnatyshyn: La réponse se trouvera sans doute dans les exigences de la Loi sur la stabilisation du bœuf et la Loi sur la stabilisation de la volaille; ce c'est ni chair ni poisson.

Une voix: C'est du bœuf.

Le coprésident (M. McCleave): Comme nous nous amusons.

La Loi sur l'administration financière. Il n'y a pas de commentaire au sujet de cet ordre de remise de l'outillage du Boeing 747SP.

[*Texte*]

Then we go to the Canadian Passport Regulations.

Mr. Eglington: Perhaps, Mr. Chairman, I could make a comment arising out of the Boeing 747.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. This is Order in Council 74-115.

Mr. Eglington: This refers back to the discussion we had towards the end of last week's meeting about dispensations that arose under the Banff Townsite Planning Regulations. In this particular instance, of course, the Act provides for dispensations. That is, in effect, what is being done, and this particular dispensation is covered exclusively by the Financial Administration Act. But there are other instances that will come up of dispensations which are not provided for in the enabling act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Canadian Passport Regulations. We have one new and several old here. No, these are all old, are they not, from '73 back?

The Joint Chairman (Senator Forsey): they appear to be rather a lulu, too, I might add.

CANADIAN PASSPORT REGULATIONS

Department of External Affairs Act

P.C. 1973-17

October 11, 1974

1. These Passport Regulations are expressed to be made pursuant to section 4 of the Department of External Affairs Act. That section reads as follows:

> "The Minister, as head of the Department, has the conduct of all official communications between the Government of Canada and the government of any other country in connection with the external affairs of Canada, and is charged with such other duties as may be assigned to the Department by order of the Governor in Council in relation to such external affairs, or to the conduct and management of international negotiations so far as they may appertain to the Government of Canada."

By no stretch of the most fertile imagination could that section be construed as conferring authority to make regulations relating to the issue by the Crown of passports. It was at one time put to me that section 3 of the Regulations themselves ("The administration of all matters pertaining to the issue, withholding, recovery and use of passports is the responsibility of the Department of External Affairs.") was sufficient authority for the Regulations. Such an argument—pulling oneself up by one's own bootstraps as it were—is nonsense.

Passports are a creature of the Prerogative. There is no obligation upon the Crown to issue them; the subject has no right to one. No statute governs or relates to passports or their issue. Consequently, it is open to the Crown to make such provision for the issuing, recall, expiry, cancellation, etc. of passports as it pleases. Just what point is served by trying to ground that provision in a non-existent statutory base is a mystery.

[*Interprétation*]

Nous passons donc aux règlements des passeports canadiens.

M. Eglington: Monsieur le président, je pourrais peut-être faire un commentaire au sujet du Boeing 747.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Il s'agit du Décret du conseil 74-115.

M. Eglington: Cette question fait suite à la discussion que nous avions à la fin de la réunion la semaine dernière au sujet des dispenses accordées aux termes des règlements de planification de la ville de Banff. Dans ce cas précis, évidemment, la loi prévoit des dispenses. Voilà ce qui est fait et cette dispense est exclusivement prévue par la Loi sur l'administration financière. Toutefois, d'autres cas de dispenses surviendront et qui ne sont pas prévus dans la loi constitutrice.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Le règlement des passeports canadiens. Nous avons un nouveau règlement et plusieurs règlements ancieuns. Non, ce sont tous d'anciens règlements, de 1973, n'est-ce pas?

Le coprésident (sénateur Forsey): Ils semblent tout à fait spéciaux.

RÈGLEMENT DES PASSEPORTS CANADIENS

Loi sur le ministère des Affaires extérieures

C.P. 1973-17

Le 11 octobre 1974

1. Ce Règlement des passeports est censé être édicté en vertu de l'article 4 de la Loi sur le ministère des Affaires extérieures. Cet article est rédigé comme suit:

> «Le Ministre, en sa qualité de chef du ministère, a la conduite de toutes les communications officielles entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de tout autre pays au sujet des affaires extérieures du Canada, et est chargé de toutes autres fonctions qui peuvent être assignées au ministère par décret du gouverneur en conseil relativement à ces affaires extérieures ou à la conduite et à l'administration des négociations internationales en tant qu'elles concernent le gouvernement du Canada.»

Cet article ne peut en aucune façon être interprété comme accordant le pouvoir de faire des règlements concernant l'émission des passeports par la Couronne. On m'a déjà dit que l'article 3 du Règlement lui-même («L'administration de toutes les affaires relatives à la délivrance, à la révocation, à la rétention, à la récupération et à l'utilisation des passeports relève du ministère des Affaires extérieures.») donnait suffisamment de pouvoir au Règlement. Un tel argument—qui puise en lui-même son propore fondement—n'a aucun sens.

Les passeports sont une créature de la prérogative de la Couronne. Celle-ci n'est aucunement tenue de les délivrer; le sujet n'a aucun droit d'en obtenir un. Aucun statut ne régit ni ne concerne les passeports ou leur délivrance. Par conséquent, il appartient à la Couronne d'établir les dispositions concernant la délivrance, le rappel, l'expiration, l'annulation, etc., des passeports, comme bon lui semble. Pourquoi l'on tente de fonder cette disposition sur une base statutaire non-existante demeure un mystère.

[*Text*]

2. Since these "Canadian Passport Regulations" are made in the exercise of the Royal Prerogative, the question must be asked whether they are regulations or statutory instruments within the meaning of the Statutory Instruments Act. They have been registered and published as regulations but that, it is submitted, can not be conclusive. A regulation is defined in section 2(1)(b) of the Statutory Instruments Act as a statutory instrument

> "(i) made in the exercise of a *legislative power conferred by or under an Act of Parliament*, or
>
> (ii) for the contravention of which a penalty, fine or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament . . ."

No penalties are prescribed in the Regulations, and since there is no statute governing or relating to passports or their issuance, cancellation, etc. neither arm of the definition of a regulation can be satisfied. Consequently, the "Canadian Passport Regulations" have been improperly registered and published as SOR/73-36.

3. The next question is whether or not these "regulations" are in fact a statutory instrument, something assumed for the sake of exposition in the preceding paragraph. The Act defines a "statutory instrument" as meaning:

> "any rule, order, regulation, ordinance, direction, form, tariff of costs or fees, letters patent, commission, warrant, proclamation, by-law, resolution or other instrument issued, made or established
>
> (i) in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament, by or under which such instrument is expressly authorized to be issued, made or established otherwise than by the conferring on any person or body of powers or functions in relation to a matter to which such instrument relates, or
>
> (ii) by or under the authority of the Governor in Council, otherwise than in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament" (1)

Arm (i) is inapplicable because no Act of Parliament is involved. Arm (ii) does seem to cover the present situation. Hence, it is concluded that the "Canadian Passport Regulations" are a statutory instrument *simpliciter* and should have been dealt with as such pursuant to section 6(c):

> "Subject to subsection (1) of section 7 the Clerk of the Privy Council shall register . . .
>
> (c) every statutory instrument or other document that, pursuant to any regulation made under paragraph (g) of section 27, is directed or authorized by the Clerk of the Privy Council to be published in the Canada Gazette."

Section 27(g) reads:

(1) None of the exceptions (iii), (iv), (v) or (vi) to section (d)(i) and (ii) appears applicable.

[*Interpretation*]

2. Puisque ce «Règlement des passeports canadiens» est rédigé dans l'exercice de la prérogative royale, il faut se demander s'il s'agit d'un Règlement ou d'un texte réglementaire aux termes de la Loi sur les textes réglementaires. Ce Règlement a été enregistré et publié en tant que règlement mais, comme en l'a déjà dit, cet argument n'est pas concluant. Le sous-aliéna (b) de l'alinéa (1) de l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires définit le Règlement comme étant un texte réglementaire:

> «(i) établi dans *l'exercise du pouvoir législatif conféré par une loi du Parlement ou sous son régime*, ou
>
> (ii) pour la violation duquel une pénalité, une amende ou une peine d'emprisonnement est prescrite par une loi du Parlement ou sous son régime . . .»

Le Règlement ne prévoit aucune peine, et puisqu'il n'y a aucun statut régissant ou concernant les passeports, leur délivrance, leur annulation, etc., aucun membre de la définition du règlement ne peut être satisfaite. Par conséquent, le «Règlement des passeports canadiens» n'aurait pas dû être enregistré et publié en tant que DORS/73-36.

3. La question suivante est de savoir si ce «règlement» est en fait un texte réglementaire, tel que présumé dans le paragraphe précédent. La loi définit un «texte réglementaire» comme:

> «une règle, un décret, un arrêté, un ordre, un règlement, une ordonnance, une directive, une formule, un tarif de dépens, frais, honoraires ou droits, des lettres patentes, une commission, un mandat, une proclamation, un règlement administratif, une résolution ou tout autre texte établi
>
> (i) dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime, par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte est autorisé expressément autrement que par l'attribution à une personne ou à un organisme de pouvoirs ou fonctions relativement à une question à laquelle se rapporte ce texte, ou
>
> (ii) par le gouverneur en conseil ou sous son autorité, autrement que dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime.» (1)

L'alinéa (i) ne s'applique pas, car aucune loi du Parlement n'a été adoptée. L'alinéa (ii) semble se rapporter à la situation actuelle. On en conclut donc que le «Règlement des passeports canadiens» est sans contredit un texte réglementaire qu'on aurait dû traiter à ce titre conformément à l'article 6(c):

> «Sous réserve du paragraphe (1) de l'article 7, le greffier du Conseil privé doit enregistrer . . .
>
> (c) tout texte réglementaire ou autre document que le greffier du Conseil privé ordonne ou permet de publier dans la Gazette du Canada en application d'un règlement établi en vertu de l'alinéa (g) de l'article 27.»

L'article 27(g) se lit comme suit:

(1) Aucune des exceptions (iii), (iv), (v) ou (vi) des alinéas (d)(i) et (ii) ne semble s'appliquer.

[*Texte*]

"The Governor in Council may make regulations

(g) authorizing the Clerk of the Privy Council to direct or authorize publication in the Canada Gazette of any statutory instrument or other document, the publication of which, in the opinion of the Clerk of the Privy Council, is in the public interest;"

Section 13 of the Statutory Instruments Regulations reads: (2)

"The Clerk of the Privy Council may direct or authorize publication in either Part I or Part II of the Canada Gazette of any statutory instrument or other document the publication of which, in his opinion, is in the public interest unless the inspection of and the obtaining of copies of such instrument have been precluded by section 21 or such document contains information, the disclosure of which is otherwise prohibited by law."

The "Canadian Passport Regulations" do not fall within any of the classes of statutory instrument set out in section 21 of the Statutory Instruments Regulations. Consequently, publication of the "Regulations", being in law a statutory instrument and not a regulation, should depend upon whether the Clerk of the Privy Council has directed or authorized the publication. (3)

I do not know whether the Clerk of the Privy Council has, in fact, issued any such direction or authorization in respect of the "Canadian Passport Regulations" I would doubt it as they were treated as regulations and not as statutory instruments *simpliciter*. I have pushed this matter so far, to a point that they might appear ludicrous simply to illustrate by concrete example the circular and unsatisfactory nature of so many of the definitions and provisions of the Statutory Instruments Act itself and of the Regulations made under it. It is plainly wrong that something of as vital concern to the subject as passport regulations should fall into a class of delegated legislation the publication and registration of which depends upon the opinion of the Clerk of the Privy Council.

4. Turning now to the content of the Passport regulations certain comments are called for:

Section 7(a)(iv)

The word "or" should be substituted for the word "and" in the last line of the English text.

5. *Section 9*

The Passport Office is given an unfettered power to call for elucidation of information given in a passport application. Since that information is of a personal nature so wide a power might be thought undesirable, especially as information gathering as such is no business of the Passport Office. Some guidelines should be laid down as to what additional information can be required and under what circumstances, particularly as under section 10(a) a passport can be refused if whatever information the Passport Office takes into its official mind to demand is not supplied. Moreover, even if a passport is granted, despite refusal to provide further information, it can be revoked under section 11.

(2) SOR/71-592, made 9 November 1971 and, hence, not subject to the Standing Joint Committee's scrutiny.

(3) As at present advised I would consider that the Clerk of the Privy Council's direction or authorization could be considered to be a statutory instrument and a regulation. The directions, etc., if made, have obviously not been treated as such by the Clerk of the Privy Council.

[*Interprétation*]

«Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

(g) autorisant le greffier du Conseil privé à ordonner ou à autoriser la publication dans la Gazette du Canada de tout texte réglementaire ou autre document dont la publication, de l'avis du greffier du Conseil privé, est d'intérêt public;»

L'article 13 du Règlement sur les textes réglementaires se lit ainsi: (2)

«Le greffier du Conseil privé peut ordonner ou autoriser la publication, soit dans la Partie I, soit dans la Partie II de la Gazette du Canada, de tout texte réglementaire ou de tout autre document dont la publication est, à son avis, dans l'intérêt public, à moins qu'il ne soit interdit, par l'effet de l'article 21, de faire l'examen du texte réglementaire et d'en obtenir des copies ou que le document ne contienne des renseignements dont la loi interdit la divulgation.

Le «Règlement des passeports canadiens» ne fait pas partie d'une des catégories de textes réglementaires établies à l'article 21 du Règlement sur les textes réglementaires. En conséquence, la publication du «Règlement considéré en droit comme un texte réglementaire et non comme un règlement, dépendrait de la décision du greffier du Conseil privé de l'ordonner ou de l'autoriser. (3)

Je ne sais pas si le greffier du Conseil privé a, de fait, émis une directive ou une autorisation concernant le «Règlement des passeports canadiens», mais j'en douterais étant donné qu'il est considéré comme un règlement et non comme un texte réglementaire purement et simplement. J'ai poussé cette question à un point qui peut sembler ridicule simplement pour illustrer par un exemple concret la nature tortueuse et peu satisfaisante de bien des définitions et des dispositions de la Loi sur les textes réglementaires et des règlements s'y rapportant. Il est tout simplement mauvais qu'une question aussi vitale pour les citoyens que le Règlement des passeports doive faire partie d'une catégorie de lois déléguées dont la publication et l'enregistrement dépendent de l'opinion du greffier du Conseil privé.

4. En ce qui concerne maintenant le contenu du Règlement des passeports, il convient de formuler certaines observations:

Article 7(a)(iv)

Il faudrait remplacer le mot «and» par le mot «or» à la dernière ligne du texte anglais.

5. *Article 9*

Le Bureau des passeports peut, d'autorité, exiger des éclaircissements sur les renseignements contenus dans la demande de passeport. Étant donné que ces renseignements sont personnels, on peut considérer indésirable en pouvoir si étendu, surtout que le Bureau des passeports n'est pas une agence de cueillette de renseignements. Il faudrait établir certaines directives quant aux renseignements supplémentaires nécessaires et aux circonstances particulières, surtout à cause du fait qu'aux termes de l'article 10(a) le Bureau des passeports peut refuser de délivrer un passeport si le requérant ne fournit pas les renseignements demandés. En outre, même si un passeport est délivré, en dépit du fait que le requérant a refusé

(2) DORS/71-592, établi le 9 novembre 1971 et donc non soumis au Comité mixte permanent pour vérification.

(3) Selon l'avis actuel, je considérerais que l'ordonnance ou l'autorisation du greffier du Conseil privé pourrait constituer un texte réglementaire et un règlement. Les ordonnances, etc. si elles ont été rendues n'ont évidemment pas été considérées de cette façon par le greffier du Conseil privé.

[*Text*]

6. *Section 11(e)*

The phrase "or for any other reason is not entitled to the passport" is vague and uncertain. Since the Crown has the right to grant or refuse a passport at will the words are also redundant. On grounds of practical effect, the words are also objectionable, for if one assumes that the Regulations are laying down a code governing the issuing or revoking of passports then section 11 should contain the grounds and not refer back to entitlement to a passport which should have been dealt with elsewhere, presumably under sections 7-10 inclusive. the rules governing entitlement should be found there.

7. *Section 5*

Section 5 gives the Minister power to prescribe an application form. That form may not be a statutory instrument but contains two provisions which are odd in the present climate of opinion. Section 2 of the form demands that a woman who marries obtain a new passport—at the cost of $10.00 plus costs for photographs. Sections 29 and 30 require that women who have embarked upon two or more marriages must provide marriage certificates for inspection and, if one or more of their marriages has been dissolved or annulled, they must also forward their divorce decrees, decrees of nullity, etc. No such demand is made of men.

Mr. Eglington: We brought up the passport fees and the consular fees with the passport regulations because they make something of a concomitant subject. But I will deal with the passport regulations themselves first.

Going to the first two points, these have been made as a regulation and expressed the farm pursuant to Section 4 of the External Affairs Act, under the External Affairs Act. That section does not appear to give any authority whatever for the making of regulations and the passport regulations themselves, which ordinarily are called regulations, would appear rather to be a statutory instrument of that rather peculiar narrow class of statutory instruments made pursuant to the prerogative.

There are two issues here. One is the legal issue as to the status of these things, and one is the rather emotional issue, in a way, of whether the subject is entitled to a passport. Most people, if asked whether they ought to be given a passport if they applied for it, will say yes. There is probably a fairly widespread opinion that being granted a passport is a right coincident with citizenship. But as a matter of law, that is not so, and the Crown can grant, withhold, suspend, the passport in its pleasure and could impose any conditions it liked on the grant of the passport.

In a sense issuing these as regulations instead of as a statutory instrument acts in a way in favour of the subject. Of course, in this fashion, the regulations are published. The fact that they are called regulations does not determine anything about their actual legal status, although it did under the old Act. Under the previous Regulations Act an instrument was a regulation if it was called a regulation, but that no longer applies.

[*Interpretation*]

de fournir d'autres renseignements, le Bureau des passeports peut le révoquer aux termes de l'article 11.

6. *Article 11(e)*

L'expression «ou n'a pas droit au passeport pour toute autres raisons» est vague et incertaine. Étant donné que la Couronne a le droit d'accorder ou de refuser un passeport, à volonté, ces mots sont redondants. Du point de vue pratique, ces mots sont également contestables car si l'on suppose que le règlement établit un code régissant l'émission où la révocation de passeports, l'article 11 devrait simplement contenir les motifs et ne pas faire allusion au droit à un passeport qui devrait relever d'un autre article, présumément les articles 7 à 10 inclusivement. Les règles gouvernant le droit à un passeport devraient figurer dans ces articles.

7. *Article 5*

L'article 5 confère au ministre le pouvoir d'imposer une formule, qui peut ne pas être un texte réglementaire mais contient deux dispositions qui semblent curieuses dans le contexte actuel. L'article 2 de la formule exige qu'une femme qui se marie obtienne un nouveau passeport—au coût de $10.00 plus les frais de photographie. Les articles 29 et 30 demande que les femmes qui se sont mariées deux ou plusieurs fois fournissent des certificats de mariage pour qu'ils soient examinés et, si un ou plus de leurs mariages ont été dissous ou annulés, elles doivent transmettre leurs jugements de divorce, d'annulation, etc. On n'exige pas la même chose des hommes.

M. Eglington: Ils ont présenté les frais de passeport et frais de consultation avec le règlement des passeports car ils estiment qu'il s'agit de questions connexes. Toutefois, je vais commencer par parler du règlement des passeports en tant que tel.

Quant aux deux premiers points, ce texte a été adopté comme règlement édicté en vertu de l'article 4 de la Loi sur le ministère des Affaires extérieures. Cet article ne semble pas accorder un quelconque pouvoir de réglementation; le règlement des passeports en tant que tel, qui porte normalement le nom de règlement, semblerait plutôt être un instrument statutaire de cette catégorie assez particulière d'instruments statutaires adoptés en vertu de la prérogative de la Couronne.

Il y a ici deux questions en jeu; d'une part l'aspect légal du statut de ce document et d'autre part, une question plutôt émotive, dans un certain sens, à savoir le droit d'une personne à un passeport. Là des gens à qui on demanderait s'ils devraient recevoir un passeport après en avoir fait la demande, répondront oui. Il y a probablement une opinion assez répandue que l'obtention d'un passeport est un droit associé à la citoyenneté. Il semblerait toutefois que ce n'est pas le cas aux termes de la loi et la Couronne peut accorder, retenir, suspendre le passeport comme bon lui semble et pourrait imposer ses conditions à la délivrance d'un passeport.

Dans un certain sens, la publication de ce document sous forme de règlement, et plutôt que d'instrument statutaire est en faveur du citoyen. Évidemment, sous cette forme, le règlement est publié. Le fait qu'il porte le titre de règlement ne préjuge en rien son aspect légal, même si c'était le cas aux termes de l'ancienne loi. Aux termes de l'ancienne loi des règlements, un instrument était un règlement s'il portait le titre de règlement; cela ne s'applique toutefois plus.

[*Texte*]

If these had been made as a statutory instrument, subject to whatever answer we may get from our formal inquiry of the Privy Council, there would be no obligation to publish them. But nevertheless it is odd that the government would go through the motions of making something, which is a prerogative matter, a regulation and then expressing it to have been made pursuant to a section of an act which bears no relationship and confers no regulation-making authority. That particular matter is very perplexing and is a fit subject of inquiry, I would suggest, of the Department of External Affairs and indeed the Privy Council office through whose hands these things pass.

• 1010

On page 2 there is a whole development of that problem which I think can be read more easily than I can expound it just by rereading it to you. Going to the substance of the regulations there is a number of points which might be thought serious. Section 9 empowers or purports to empower the Passport Office to call for the elucidation of information given in the passport application. Since these are in truth sections of the prerogative intrument, I think of no power that the Crown has without a statute to force the subject to disclose information.

It is true the Crown can say, "If you want a passport you will fill out the form and you will abide by the conditions", but having provided the information which these regulations require and the form requires it is hard to see what right the Crown can have to demand further information, to make you divulge private information about yourself, which demand is peculiar to yourself or peculiar to the applicant and is not a demand made generally of all those applying for passports. The Crown generally speaking cannot without a warrant search, enter search, to find out information about the subject. It is rather odd that the Passport Office should now be given this power under guise of granting a privilege, namely a passport, to require the provision of all sorts of additional information peculiar to the applicant.

In Section 11 there is a phrase which would appear to be redundant but it may have some effect in the knowledge of the Department of External Affairs, and again it may be something the department could be called upon to explain. I do not hold the view that words very often appear in regulations unless they are intended to be there, and I would think the Committee should know why those particular words, which on the surface at least appear to be redundant, appear there.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would it not be for the assurance of some clerk at a lower level in the department who might not be familiar with the rights under the prerogative and might feel that the words he is faced with absolutely force him to issue a passport?

Mr. Eglington: With respect, Mr. Chairman, the words "or for any other reason is not entitled to the passport" seem to derogate in a way from what I take to be the purpose of these regulations, which is at least in the generality of cases to say, "If you satisfy these requirements and provide the information requested on the form, and do not have a criminal record and various other things that the form discloses, you will get a passport". If the passeport is to be refused, not worrying so much about the law of the

[*Interprétation*]

Si ce document avait été publié comme instrument statutaire, compte tenu de la réponse que nous recevrons de notre demande formelle au Conseil privé, il n'y aurait pas eu obligation de publier le document. Il est toutefois étonnant que le gouvernement prenne les mesures nécessaires pour adopter un document qui est une question de prérogative, sous forme de règlement et stipule que ce document a été adopté aux termes d'un article d'une loi qui n'a aucun rapport et qui ne donne aucun pouvoir de réglementation. Cette question est fort étonnante et devrait faire l'objet d'une demande de renseignements, à mon avis, auprès du ministère des Affaires extérieures et même du bureau du Conseil privé, par où passe ce genre de documents.

A la page 2, il y a une longue explication de ce problème, qui peut à mon avis être lue beaucoup plus facilement que je ne pourrais vous l'expliquer en relisant simplement le texte. Quant au contenu des règlements, il y a un certain nombre de points que l'on pourrait penser graves. L'article 9 donne le pouvoir, ou prétend donner le pouvoir au bureau des passeports de demander des éclaircissements sur des renseignements fournis dans la demande de passeport. Étant donné que ce sont là en fait des articles de l'instrument de prérogative, je ne connais aucun pouvoir que la Couronne ait, sans une loi pour forcer un citoyen à fournir ces informations.

Il est vrai que la Couronne peut dire: «Si vous voulez un passeport, vous allez remplir la formule et respecter les conditions,» mais une fois fournis les renseignements exigés par le règlement et la formule, on voit mal de quel droit la Couronne peut demander d'autres informations, des renseignements privés au sujet d'un citoyen, demande qui s'adresse à une personne, à un citoyen et n'est pas une demande faite généralement à tous ceux qui demandent un passeport. Règle générale, la Couronne ne peut, sans mandat de recherche, sans mandat provisoire, demander ces renseignements sur un citoyen. Il est assez étonnant que l'on donne maintenant au bureau des passeports ce pouvoir en prétextant l'octroi d'un privilège, c'est-à-dire d'un passeport, pouvoir d'exiger que l'on fournisse toutes sortes de renseignements précis sur un citoyen.

L'article 11 contient une phrase qui semble être redondante, mais elle peut avoir un certain impact sur les connaissances des Affaires extérieures; il s'agit là de nouveau d'une question que nous pourrions demander au ministère d'éclaircir. Je ne partage pas l'opinion que des mots apparaissent très souvent dans le règlement à moins que l'on ait l'intention qu'ils y soient et je penserais que le Comité devrait savoir pourquoi ces mots, qui sembleraient à tout le moins redondants, paraissent ici.

Le coprésident (M. McCleave): Ne serait-ce pas pour rassurer un quelconque commis d'un niveau inférieur du ministère qui ne serait pas très au courant des droits et prérogatives et qui pourrait penser que le texte l'oblige absolument à émettre un passeport?

M. Eglington: Sauf votre respect, monsieur le président, les mots «ou n'a pas droit au passeport pour toutes autres raisons» semblent s'écarter d'une certaine façon de ce qui est à mon sens, le but de ces règlements, qui est dans la plupart des cas de dire: «Si vous répondez aux exigences et fournissez les renseignements demandés dans la formule, si vous n'avez pas de casier judiciaire et diverses autres choses que demande la formule, vous recevrez un passeport». Si le passeport doit être refusé, abstraction faite du

[*Text*]

matter, then surely that decision should be taken not by the junior clerk in the second-floor front but by some responsible official in the department.

The Joint Chairman (M. McCleave): What is your recommendation—and I know that you have a section 5 and I am going to suggest to the Committee that we publish Mr. Eglington's comments on all of these three to make our proceedings more intelligible—what do you suggest we do with them? Do you want us to call the External Affairs passport people before us?

• 1015

Mr. Eglington: No. I think in the first instance a letter, and then if the answer to the letter does not explain it, they should be called. But it seems a very odd way of proceeding.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Will you draft a letter then and send along our proceedings? Is it agreeable that we print these three comments first, so they will really have something which they know does concern the Committee, and print them before Mr. Eglington's comments? Then this makes them more intelligible to the outside world.

Mr. Robinson: There is one thing I wanted to ask Mr. Eglington. In our law there seems to be a sort of unwritten law of custom and usage. I am wondering why in a situation such as this—it would appear to me that maybe custom and usage is the reason we have this kind of procedure with all the various loopholes that appear to be in it. Would you care to comment on that?

Mr. Eglington: I am not sure really that I understand the point you are making, and if I am not getting the drift of it, stop me. But I think it is the case that most people are of the opinion that if they do not have a criminal record, and they fill out the information requested of them by the Passport Office, they ought to get their passport. Is this the custom and usage to which you refer?

Mr. Robinson: Well, in part, yes. I think in the past it has been a matter of making an application and filling out the form and getting your passport, and I do not think anybody has looked any further as to whether there is any actual law that says you can or cannot have a passport. The custom in the past has been merely that you make the application and you automatically get it, maybe not as a right, but you certainly get it unless there is some particular reason to the contrary. So I am really suggesting we may be finding out all these apparent loopholes in the way it is being done at the present time.

Maybe it can be covered in a very trite phrase, like custom and usage has dictated this over the years and it has served well and we have had no difficulties. Therefore we are still adopting the same procedure. That may be no reason for us not clarifying it and having it cleared up, but I am just saying that maybe this is one of the answers. I do not know.

Mr. Eglington: I am personally the last one to trench upon the prerogative, but it may be that there is some deeper reason for attempting to make this as a regulation rather than as a prerogative instrument. Until we ask the department, we will not know.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is agreed then that this request go to the department and then we study the matter when the correspondence has been produced on that matter.

[*Interpretation*]

droit en la matière, la décision devrait sûrement être prise dans ce cas, non pas par un petit commis subalterne, mais par un fonctionnaire responsable du ministère.

Le coprésident (M. McCleave): Quelle est votre recommandation—je sais qu'il y a un article 5 et je vais proposer au Comité que nous publiions les commentaires de M. Eglington dans ces trois cas afin de rendre le compte rendu plus compréhensible—que proposez-vous que nous en fassions? Voulez-vous que nous convoquions les gens du service de passeport des Affaires extérieures?

M. Eglington: Nous n'avons qu'à leur envoyer une lettre d'abord; s'ils ne répondent pas d'une façon satisfaisante, nous pouvons les convoquer à ce moment-là. C'est une façon de procéder bien curieuse.

Le coprésident (M. McCleave): Dans ce cas, voulez-vous rédiger une lettre et l'envoyer avec le compte rendu de nos délibérations? Est-il convenu d'inclure d'abord les trois observations qui ont été faites, de sorte qu'ils sachent ce qui préoccupe le Comité, puis les remarques de M. Eglington? Ainsi, la question devient un peu plus claire pour le monde extérieur.

M. Robinson: Il y a une question que je veux poser à M. Eglington. Il y a dans notre droit des lois non écrites qui nous viennent de l'usage. Il me semble que dans le cas présent, c'est l'usage qui fait qu'il y a dans la loi toutes sortes d'échappatoires. Quelle est l'opinion de M. Eglington là-dessus?

M. Eglington: Je ne comprends pas très bien ce à quoi vous voulez en venir. Si je réponds à côté de la question, dites-le moi. Vous dites que la plupart des gens pensent que s'ils n'ont pas de casier judiciaire et qu'ils remplissent la formule du Bureau des passeports, ils ont droit d'avoir leur passeport. C'est ce que vous voulez dire quand vous parlez de l'usage?

M. Robinson: En partie. Par le passé, il s'est agi simplement de remplir la formule; personne ne s'est jamais demandé s'il y avait véritablement une loi régissant les conditions d'obtention. Le passeport a toujours été accordé d'office; ce n'est pas un droit, mais chacun considère qu'il peut l'obtenir s'il n'a pas de raison de s'attendre au contraire. Je dis que nous pourrions trouver bien des échappatoires dans la procédure qui est suivie actuellement.

On pourrait peut-être dire quelque chose d'aussi banal que l'usage a toujours dicté la façon de procéder au cours des années et il n'y a pas eu de difficultés. Nous devrions donc adopter la même procédure. Ce serait peut-être pour nous une raison de ne pas trop chercher à éclaircir la question. C'est peut-être une réponse, je ne sais pas.

M. Eglington: Je suis le dernier à vouloir enquêter sur la prérogative, mais il se peut qu'il y ait une raison plus valable pour faire de la question un règlement plutôt qu'une prérogative. Nous ne saurons pas tant que nous ne l'aurons pas demandé au Ministère.

Le coprésident (M. McCleave): Est-il convenu que la demande soit faite au Ministère et que nous reprenions l'étude de la question une fois que nous aurons obtenu les renseignements désirés?

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I shall be very interested to hear the department's reply to question Number 7 dealing with Section 5 which appears to be a clear case of discrimination on the grounds of sex.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am just wondering as a point of guidance for the Committee, since we are going to be coming back to these regulations again and again at future meetings, that perhaps we could determine at this point a common filing system for each member, that we put them in separate files, meeting number one, meeting number two, meeting number three, meeting number four, and so on, so that when Mr. Eglington is prepared to come before us with the results of either his inquiries with the National Harbours Board or in this case with the Department of External Affairs, when the notation was made, this was considered at meeting number four. Then all you have to do is haul out file number four and check the material out. You do not make it an order, but it is the way I have been going through my mind trying to figure out how to deal with this blizzard of pamphletry we are getting.

Mr. Hnatyshyn: If we are agreed to that, I will make a request that the Clerk of the Committee or one of the Clerks send a memorandum around to jog my failing memory and that of my secretary, so that we will have something tangible to look at and follow that instruction, in case I forget about it from here until the time I get back to my office.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. You understand what we are getting at. The notice can be drawn up in that way.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am delighted to hear that one of my youngers and betters suffers from the same feeling of not always remembering.

Mr. Hnatyshyn: It is in view of all the problems we have in the House of Commons.

• 1020

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, the consular regulations. Do you wish to say something about those, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Perhaps we can deal with the passport fee regulations first.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, that might be a good idea.

CANADIAN CONSULAR FEES REGULATIONS

FINANCIAL ADMINISTRATION ACT

P.C. 1973-835

October 10, 1974

1. Section 13 of the Financial Administration Act reads as follows:

> "Where a service or the use of a facility is provided by Her Majesty to any person and the Governor in Council is of opinion that the whole or part of the cost of providing the service or the use of the facility should be borne by the person to whom it is provided, the Governor in Council, on the recommendation of the Treasury Board, may

[*Interprétation*]

Le coprésident (Sénateur Forsey): J'ai bien hâte de voir la réponse du ministère à la question nº 9 ayant trait à l'article 5 qui semble un cas parfaitement clair de discrimination sur la base du sexe.

Le coprésident (M. McCleave): Je me demande si pour guider le Comité, puisque nous allons revenir très souvent à ces règlements au cours de nos prochaines réunions, il ne conviendrait pas à ce moment-ci d'établir un système de classement des documents qui servent à chacun des membres; les documents pourraient être rangés selon le numéro de la réunion, réunion nº 1, réunion nº 2, réunion nº 3, réunion nº 4, etc. Ainsi, M. Eglington serait prêt à rendre compte au Comité une fois qu'il aurait eu la réponse de l'Office des ports nationaux ou, dans le cas présent, du ministère des Affaires extérieures, étant entendu que, dans ce cas-ci, c'est quelque chose qui a trait à la réunion nº 4. Il suffirait à ce moment-là de prendre le dossier nº 4 et de vérifier toute la documentation. Ce n'est qu'une suggestion; c'est une méthode à laquelle j'ai pensé pour essayer de mettre un peu d'ordre dans cette documentation que nous recevons

M. Hnatyshyn: Si nous devons procéder ainsi, je propose que le greffier du Comité ou l'un des greffiers envoie une note de service à mon bureau, de sorte que j'aie quelque chose de tangible, que je puisse vérifier si ma mémoire fait défaut.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Vous comprenez ce dont il s'agit. L'avis serait rédigé en conséquence.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis ravi de voir que l'un de mes collègues plus jeune est lui aussi atteint d'amenésie sporadique.

M. Hnatyshyn: C'est à cause de tous les problèmes auxquels nous devons faire face à la Chambre des communes.

Le coprésident (sénateur Forsey): Maintenant, voulez-vous dire quelque chose sur le règlement du Canada concernant les droits consulaires. Monsieur Eglington.

M. Eglington: Peut-être devrions-nous d'abord nous occuper du règlement du passeport canadien.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, c'est peut-être une bonne idée.

RÈGLEMENT DU CANADA SUR LES DROITS CONSULAIRES

Loi sur l'administration financière

C.P. 1973-835

Le 11 octobre 1974

1. L'Article 13 de la Loi sur l'administration financière se lit comme suit:

> «Lorsque Sa Majesté fournit un service ou procure l'utilisation d'une installation à une personne et que le gouverneur en conseil estime que la totalité ou une partie du coût de fourniture du service ou de l'utilisation de l'installation devrait être supportée par celui qui en est destinataire, le gouverneur en conseil, sur la recommendation du conseil du Trésor, peut,

[*Text*]

(a) subject to the provisions of any Act relating to that service or the use of that facility, by regulation prescribe the fee or charge to be laid by the person to whom the service or the use of the facility is provided, or

(b) notwithstanding the provisions of any Act relating to that service or the use of that facility but subject to and in accordance with such terms and conditions as may be specified by the Governor in Council, authorize the appropriate Minister to prescribe the fee or charge to be paid by the person to whom the service or the use of the facility is provided."

2. In this instance the proper course has been taken and those to be exempted from charges are specified in the Regulations made by the Governor in Council. However, several of the classes of persons exempted give rise to comment. Nos. (b) to (f) inclusive appear unexceptional. No. (a) involves the granting of a discretion to a consular officer to determine, for the purposes of the Regulations, who is and who is not destitute. That the granting of such a discretion and delegated power is not directly contemplated by section 13 is obvious. However, once the class of "destitute persons" is decided upon either a detailed means test must be laid out (which some individual office must in any event administer) or the power of decision of who falls within the class is given to an officer. If this last course is adopted, it seems sensible to make the determining officer the consular officer performing the service for which a fee would otherwise be charged. There would probably be no one else to make the determination as by the very nature of things the person involved and the service provided are abroad.

No. (g), however, is of a different order altogether. It purports to give to the Secretary of State what is in fact a blanket power to dispense with the fees. This is nothing more than an attempt to do indirectly what was purported to have been done directly under SOR/73-195 and not only flies in the face of the enabling authority (section 13, Financial Administration Act) but imports a criterion of objectionable vagueness—the public interest. Such a criterion is meaningless and makes a mockery of the section 13. The power might just as well be given to the Secretary of State to dispense with the consular fees whenever he sees fit.

Vide SOR/73-195—Passport Services Fees.

PASSPORT SERVICES FEES REGULATIONS

Financial Administration Act

P.C. 1973-836

October 11, 1974

1. Section 13 of the Financial Administration Act reads as follows:

"Where a service or the use of a facility is provided by Her Majesty to any person and the Governor in Council is of opinion that the whole or part of the cost of providing the service or the use of the facility should be borne by the person to whom it is provided, the Governor in Council, on the recommendation of the Treasury Board, may

[*Interpretation*]

(*a*) sous réserve des dispositions de toute loi concernant ce service ou l'utilisation de cette installation, prescrire par règlement le droit ou les frais devant être payés par la personne à laquelle est fourni le service ou procurée, l'utilisation de l'installation, ou,

(*b*) nonobstant les dispositions de toute loi concernant ce service ou l'utilisation de cette installation, mais sous réserve et en conformité des modalités que peut spécifier le gouverneur en conseil, autoriser le Ministre compétent à prescrire le droit ou les frais devant être payés par la personne à laquelle est fourni le service ou procurée l'utilisation de l'installation.

2. Dans se cas, on a bien agi et ceux qui sont exemptés des frais sont déterminés dans le Règlement établi par le gouverneur en conseil. Toutefois, plusieurs classes de personnes exemptées donnent lieu à des commentaires. Les nos (*b*) à (*f*) inclusivement ne semblent pas exceptionnels. Le nº (*a*) accorde une certaine discrétion à un agent consulaire pour déterminer, aux fins du Règlement, celui qui est ou n'est pas indigent. Il est évident que l'accord d'une telle discrétion et délégation de pouvoirs n'est pas considérée dans l'article 13. Toutefois, lorsque la classe de «personne indigente» est établie, ou bien il faut établir une méthode détaillée des moyens (qui de toute façon doit être administrée par un bureau particulier) ou bien il faut donner le pouvoir de décision à un agent pour savoir qui tombe dans cette classe. Si cette dernière méthode est adoptée, il semble raisonnable que l'agent déterminant soit l'agent consulaire qui fournit le service pour lequel un droit serait autrement perçu. Il n'y aurait probablement aucune autre personne capable de faire la détermination parce que, d'après la nature même des choses, la personne intéressée et le service fourni sont à l'étranger.

Le nº (*g*), cependant, est d'un ordre tout à fait différent. Il prétend conférer au secrétaire d'État ce qui est, en fait, un pouvoir général de dispenser des droits. Ceci tout simplement à essayer de faire indirectement ce qu'on prétend avoir fait directement, en vertu de DORS/73-195 et non seulement conteste la loi habilitante (l'article 13, Loi sur l'administration financière), mais utilise un critère n'a aucune signification et tourne en ridicule l'article 13. On pourrait tout aussi bien conférer au secrétaire d'État le pouvoir de dispenser à volonté des droits consulaires.

Voir DORS/73-195—Règlement sur les droits des services de passeports.

RÈGLEMENT SUR LES DROITS DES SERVICES DE PASSEPORTS

Loi sur l'administration financière

C.P. 1973-836

Le 11 octobre 1974

1. L'Article 13 de la Loi sur l'administration financière se lit comme suit:

«Lorsque Sa Majesté fournit un service ou procure l'utilisation d'une installation à une personne et que le gouverneur en conseil estime que la totalité ou une partie du coût de fourniture du service ou de l'utilisation de l'installation devrait être supportée par celui qui en est destinataire, le gouverneur en conseil, sur la recommendation du conseil du Trésor, peut,

[*Texte*]

(a) subject to the provisions of any Act relating to that service or the use of that facility, by regulation prescribe the fee or charge to be paid by the person to whom the service or the use of the facility is provided, or

(b) notwithstanding the provisions of any Act relating to that service or the use of that facility but subject to and in accordance with such terms and conditions as may be specified by the Governor in Council, authorize the appropriate Minister to prescribe the fee or charge to be paid by the person to whom the service or the use of the facility is provided."

2. Under section 13 the Governor in Council may decide who should have to pay, whether the whole or part of the cost, of providing a passport. Since no act regulates or relates to the issuing of passports the Governor in Council is unfettered except by the terms of section 13 itself in setting passport fees. Consequently, section 2 of these Regulations is in order.

Section 3, however, purports to allow the Minister (Query the Secretary of State for External Affairs or the Minister of Finance, being the Minister for the purposes of the Financial Administration Act) to decide in two instances, the first of which is nebulous in the extreme, who may be exempted from paying a fee for a passport. Nowhere is the Minister empowered to do any such thing. The Governor in Council under section 13 (a) could prescribe fees for persons other than the destitute and those falling within the confines of international courtesy, whatever that may mean. It may even be that the Governor in Council could prescribe fees to be paid by persons other than those deemed by the Minister to be destitute or falling within the confines of international courtesy. But the Minister himself cannot exempt. Section 13(b) only allows the Governor in Council to empower the Minister to prescribe the fee or charge to be paid by the person to whom a service is provided. What is attempted here, on the contrary, is a general prescription of fees with the Minister having the power to dispense with the fee in individual cases. This not only amounts to a sub-delegation of power but flies in the face of the section itself. The Minister can not determine who shall or shall not pay—he may only, if authorized, prescribe what must be paid. If exceptions are to be granted they must be granted by the Governor in Council as part of the terms and conditions specified when authorizing the Minister to prescribe fees or charges under section 13(b).

3. Even if it should be that the point taken in paragraph (2) is wrong the phrase "in the interest of international courtesy for the fee to be waived" is objectionable. It is not only vague, giving untramelled scope for dispensation from a charge levied pursuant to statute, but also it imports into a domestic matter—the levying of fees for the provision of a government service—considerations of foreign policy over which there is no control being a matter of Prerogative.

Vide SOR/73-194 Canadian Consular Fees.

[*Interprétation*]

(a) sous réserve des dispositions de toute loi concernant ce service ou l'utilisation de cette installation, prescrire par règlement le droit ou les frais devant être payés par la personne à laquelle est fourni le service ou procurée, l'utilisation de l'installation, ou,

(b) nonobstant les dispositions de toute loi concernant ce service ou l'utilisation de cette installation, mais sous réserve et en conformité des modalités que peut spécifier le gouverneur en conseil, autoriser le Ministre compétent à prescrire le droit ou les frais devant être payés par la personne à laquelle est fourni le service ou procurée l'utilisation de l'installation.

2. Aux termes de l'article 13, le gouverneur en conseil peut décider qui doit payer, en tout ou en partie, les frais de délivrance d'un passeport. Comme aucune loi ne règlemente la délivrance des passeports ou ne s'y rapporte, le gouverneur en Conseil à toute la latitude voulue, sauf, aux termes de l'article 13, lorsqu'il s'agit de fixer les frais de délivrance des passeports. Par conséquent, l'article 2 de ce règlement est en règle.

Cependant l'article 3 qui prétend autoriser le ministre (reste à savoir qui du secrétaire d'État aux Affaires extérieures ou du ministre des Finances est le ministre aux fins de la Loi sur l'administration financière) à décider dans deux cas, dont le premier est extrêmement vague, qui peut être exempté de verser les frais à l'égard d'un passeport. Le Ministre n'est nulle part habilité à prendre de telles mesures. En vertu de l'article 13(a) le gouverneur en conseil pourrait prescrire des frais pour des personnes autres que les indigents et ceux qui font l'objet de ce qu'on appelle la courtoisie internationale, quel que soit le sens de cette expression. Il se peut même que le gouverneur en conseil prescrive des droits payables par des personnes autres que celles qui sont réputées par le Minsitre être indigentes ou être l'objet de la courtoisie internationale. Mais le Ministre lui-même ne peut exempter. L'article 13(b) autorise seulement le gouverneur en conseil à donner aux Ministres le pouvoir de prescrire les droits ou les frais devant être payés par la personne à laquelle le service est fourni. Ici, au contraire, on aboutit à une prescription générale de frais où le Ministre a le pouvoir de dispenser certains de payer dans certains cas. Non seulement cela équivaut à une sous-délégation de pouvoir mais est contraire à l'article lui-même. Le Ministre ne peut pas décider qui doit ou ne doit pas payer, il ne peut que, s'il en est autorisé, prescrire le montant des droits. Si on doit accorder des exemptions, il incombe au gouverneur en conseil de le faire en vertu des modalités stipulées, lorsqu'il autorise le Ministre à prescrire les droits et les frais aux termes de l'article 13(b).

3. Même si la disposition du paragraphe (2) est erronée la phrase «Il y a lieu, par souci de courtoisie internationale, de ne pas exiger de droit» est répréhensible. Non seulement elle est vague, donnant toute liberté d'accorder l'exemption de payer des frais imposés conformément à une loi, mais elle s'ingère également dans une question nationale, la perception de droits pour l'offre d'un service gouvernemental, des considérations de politique étrangère sur lesquelles aucun contrôle n'est exercé, étant une question de prérogative.

Voir DORS/73-194, Règlement du Canada sur les droits consulaires.

[*Text*]

Mr. Eglington: This regulation is very short and it has provoked what is regarded as an inordinately long comment. Section 13 of the Financial Administration Act, which is set out, takes up one third of the comment so I do not feel so guilty about the blizzard of paper. I might say that if you get a blizzard of paper at your end, you can imagine what it is like at our end. I have to funnel it all through.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, you have to decide which we get, so in that sense you are the "whetherman". I do not know how that will come out in French, but . . .

Le coprésident (Sénateur Forsey): Il fait la pluie et le beau temps . . Not quite that, either.

Mr. Eglington: Now, the comment which appears at the end of paragraph one is that it is not at all apparent by what authority the Secretary of State for External Affairs has joined the Treasury Board in advising the Governor in Council in this instance. I have been brought to task for that comment and I suspect that it is an inappropriate comment and should be deleted from the text. I lecture on Section 4 of the External Affairs Act which would probably extend to empowering the . . .

Senator Walker: From whom? Who gave you the lecture?

Mr. Eglington: That was an internal lecture.

Senator Walker: Well, to hell with them! Just pay attention to this Committee.

Mr. Eglington: I said one can place too much emphasis on the preamble. I would imagine that the strict legal position is that any member of the Queen's Privy Council can tender advice so that it would not matter if it said the Minister of Transport in the preamble. However, going to the pith of the matter, pursuant to Section 13, the Governor in Council may decide who should have to pay, whether it is the whole or the part of the cost for the provision of passports. Since there is no act which relates to the issuing of passports, unless External Affairs can somehow satisfy us that their act does extend to this matter, the discretion of the Governor in Council is unfethered in setting a fee except by the terms of Section 13 itself.

Therefore, Section 2 seems quite in order. It sets out a general rule that people who apply for a passport shall pay the fee. On the back—of my particular copy, the back sheet—you will see that there are various fees for particular services in connection with passports.

Section 3, however, is not clear whether "the Minister" is meant to connote the Secretary of State for External Affairs or whether it refers to the Minister of Finance who is "the Minister" for the purposes of the Financial Administration Act. So, that in itself is ambiguous. I am not sure which particular Minister of the Crown is supposed to exercise these discretions. Whichever Minister it is, it attempts to give him the power to exempt from the fees that are laid out under Section 2 in the Schedule but the Minister, whoever he is, is not empowered to do it. It is the Governor in Council who could prescribe who shall be exempt, who shall not be exempt, who shall pay a reduced fee or who shall not pay a reduced fee. The Minister,

[*Interpretation*]

M. Eglington: Ce règlement est très court et a pourtant suscité des observations anormalement longues. L'article 13 de la Loi sur l'administration financière que nous avons cité est très long et je n'ai donc pas l'impression de vous avoir trop inondé de papier. J'ajouterai que si vous estimez en avoir trop de votre côté, vous pouvez imaginer ce que nous avons du nôtre. Il nous faut tout passer en revue.

Le coprésident (M. McCleave): Eh bien, il vous faut décider en effet des documents qui doivent nous être remis.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It rains and we have fair weather . . . Pas cela non plus.

M. Eglington: Maintenant, à la fin du paragraphe 1 nous disons qu'il n'est pas du tout facile de découvrir de quelle autorité le secrétaire d'État aux Affaires extérieures s'est joint au Conseil du Trésor pour aider le gouverneur en conseil dans ce cas. Peut-être d'ailleurs que cette observation devrait être supprimée à la suite d'une explication que l'on m'a donnée de l'article 54 de la Loi sur les Affaires extérieures . . .

Le sénateur Walker: Qui vous a donné cette explication?

M. Eglington: Cela s'est passé de façon tout à fait officieuse.

Le sénateur Walker: Eh bien, laissez tomber! Occupez-vous seulement de ce Comité.

M. Eglington: J'ai dit que l'on risquait de trop insister sur le préambule. J'imagine que légalement tout membre du Conseil privé de la reine peut conseiller de sorte que cela n'aura aucune importance si on lisait dans le préambule qu'il s'agissait du ministre des Transports. Toutefois, si on veut aller au fond de l'histoire, selon l'article 13, le gouverneur en conseil peut décider qui doit payer, qu'il s'agisse d'une partie ou de la totalité du coût des transports. Étant donné qu'aucune loi ne porte sur l'émission de passeports, si les Affaires extérieures ne sont pas en mesure de nous convaincre en quelque sorte que leurs pouvoirs s'étendent jusque là, le pouvoir discrétionnaire du gouverneur en conseil reste total dans la situation des droits sauf en ce qui concerne l'article 13 lui-même.

Ainsi, l'article 2 semble tout à fait bienvenu. Il fixe une règle générale selon laquelle les personnes demandant un passeport devront régler des droits. Au dos de l'exemplaire que j'ai sous les yeux, au verso de la page, vous verrez qu'il y a divers droits à verser selon les services relatifs aux passeports.

Toutefois, l'article 3 n'indique pas clairement si «le ministre» est le secrétaire d'État aux Affaires extérieures ou s'il s'agit du ministre des Finances qui est «le ministre» dans le cas de la Loi sur l'administration financière. Ainsi, il y a déjà une ambiguïté ici. Je ne sais pas très bien de quel ministre de la Couronne il s'agit dans l'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires. Quel qu'il soit, cet article veut lui donner le pouvoir d'exempter certaines personnes des droits fixés à l'article 2 de l'Annexe, mais le ministre, quel qu'il soit, n'en a pas le pouvoir. C'est le gouverneur en conseil qui pourrait en décider de même pour la réduction sur les droits dans certains cas. Il s'agit là non seulement d'une dispense mais d'une dispense qui va même à l'encon-

[*Texte*]

himself, cannot do it. This appears to be not only a dispensation but a dispensation which flies in the face of the Financial Administration Act itself. Then, there is the question of international courtesy.

• 1025

We did try to find out what that phrase could possibly mean, and we did not come up with any answer at all because top services are charged for the provision of Canadian passports. It is very hard to imagine how it would be a matter of international courtesy not to charge a Canadian for the passport that is issued to him. So that is something that must wait until External Affairs or Treasury Board experts explain.

The Joint Chairman (Senator Forsey): May I intervene there and say that it strikes me that it may possibly have a relation to official passports that are given to members of Parliament, for example, when they go down to the United Nations. They do not, as I recall it, pay any fee. I went down to the United Nations once, and I was given a special official passport. I sent along my fee, and it was returned to me with the explanation that I did not have to pay any fee. And it occurs to me that this may be part of this international courtesy business, that it is an international courtesy to give somebody who you are sending, who does not go on his own of his own mere will and motion but is sent officially, a dispensation.

Mr. Eglington: That is covered in the schedule.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, it is?

Mr. Eglington: You will find that there is no fee for passports issued for government services.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is part of international courtesy.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And I do not suppose we are covered under that section which deals with those who are destitute.

Mr. Eglington: And the use of the word "destitute" is itself rather unsatisfactory because it gives the minister, whoever he is, the power to determine who is destitute or not. I suppose we would all like to be destiture for purposes of getting our passports to travel abroad.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, suppose though that somebody is stuck on one of these charter flights that goes bust in a foreign country and just has no cash on hand, and it is a matter of all hands on deck to get the person back to Canada with the least amount of inconvenience, and so on. Could that not fit within the . . .

Mr. Eglington: It is hard to imagine how he would get out without a passport.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You might lose it all in the casinos in Monte Carlo or something like that.

I do not find that o bjectionable, really. You have to have some common . . .

Mr. Eglington: I would suggest that a letter be sent, probably to Treasury Board. They may be the ones to do this, at least to ascertain who the minister is, in the first instance.

[*Interprétation*]

tre de la Loi sur l'administration financière. Ensuite il y a la question de la courtoisie internationale.

On a essayé de découvrir ce que cette phrase voulait dire, et on n'a pas pu parvenir à une conclusion parce qu'on paie les frais de service pour ces passeports canadiens. On voit mal le lien entre la courtoisie internationale et le fait de ne pas faire payer un Canadien pour son passeport. Il faudrait attendre l'explication des experts du Conseil du Trésor ou des Affaires extérieures.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Puis-je vous interrompre, s'il vous plaît, car il me semble qu'il y a une relation entre les passeports officiels qui sont émis aux députés par exemple, quand ils voyagent aux Nations Unies. Si je me souviens bien, ils ne payent aucun frais. Je suis allé aux Nations Unies une fois, et on m'a émis un passeport officiel spécial. J'ai envoyé les frais, qu'on m'a renvoyés avec une note explicative disant que je n'avais aucun frais à payer. Il me semble que ceci fait peut-être partie de la courtoisie internationale, que c'est une bonne diplomatie de donner à quelqu'un que vous envoyez, quelqu'un qui ne va pas de son propre chef, mais qu'on envoie officiellement, de lui donner une dispense.

M. Eglington: Cela est inclus dans l'annexe.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oh, est-ce vraiment?

M. Eglington: On constate qu'il n'y a pas de frais pour le passeport émis pour quelqu'un en service au gouvernement.

Le Coprésident (Sénateur Forsey): Cela fait partie de la courtoisie internationale.

Le Coprésident (M. McCleave): J'imagine que cela n'est pas compris sous l'article qui traite des gens dépourvus.

M. Eglington: L'utilisation de ce mot «dépourvu» n'est pas satisfaisante car elle donne au ministre ou son responsable, l'autorité de déterminer qui est dépourvu ou non. Je suppose qu'on aimerait tous être dépourvus aux fins de recevoir nos passeports pour voyage à l'extérieur.

Le coprésident (M. McCleave): Imaginez, par exemple, quelqu'un qui se trouve sur un vol nolisé qui fait faillite dans un pays étranger et qui n'a pas d'argent, et qu'il faut ramener n'importe comment cette personne au Canada, sans trop de tracas. Est-ce que ceci ne ferait pas partie . . .

M. Eglington: Il est difficile de voir comment il pourrait s'y rendre sans un passeport.

Le coprésident (M. McCleave): Il l'aurait perdu dans un casino à Monte-Carlo ou quelque chose comme ça.

Je ne trouve pas ceci trop mal, vraiment. Il faut avoir un peu de bon sens . . .

M. Eglington: Je propose qu'on envoie une lettre probablement au Conseil du Trésor. C'est peut-être leur responsabilité, ou au moins savoir qui est le ministre responsable au premier chef

[*Text*]

Senator Walker: I used to be on Treasury Board; I would send it back to Privy Council.

Mr. Eglington: Would you? Well, in that case perhaps to External Affairs then, to ask for a general explanation of this matter.

Senator Walker: You are not suggesting any solution on what to do?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You are sort of in a half-way point at this place in time, are you not Mr. Eglington, in that you have not yet set up your formal liasons with the government departments? In a couple of weeks time, I am sure the nature of the reports that you and M[lle] Mayrand are submitting to us will be different in that you will be able to say: we have checked with the government department concerned and they put up this sort of case.

But in the meantime, I gather Senator Walker asks whay you are going to do. I take it what you are going to do is you are going to establish that contact and perhaps report to us later on. In any event, you have to report on the first time under Canadian Passport Regulations, and we can . . .

Senator Godfrey: I think it is a perfect example of munbo-jumbo; I mean we just do not understand what international courtesy means.

Mr. Eglington: I might say that my experience in attempting to find out answers to some of these things on the q.t. as it were, some months ago, proved absolutely a busted flush altogether, because one could never track down the appropriate person. Now, in this particular instance, I attempted to find somebody in the Passport Office to talk to, and the only answer I got from the few people that one could track down on the telephone was that the fee is always charged unless the minister says otherwise. Well, it did not tell me anything. It does not advance the case.

Senator Walker: Now you have all the majesty of this Committee and its two distinguished chairmen behind you, have you not?

Mr. Eglington: Even that, Senator Walker, will do no good until we have a designated person in the department who has to answer the letters.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Which we should have soon.

• 1030

Senator Walker: Yes, that is right. And he could be designated by the Minister. He should be.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, that is right.

Senator Walker: Otherwise we are not flopping around here just for fun. We would like to have some way of getting answers and getting all this mass of detail underway and out of our way.

You give us the suggestions and we will back you up. I am making that in respect to the suggestion. We do not know ourselves what way you should follow, but we are open for suggestions. Are we not, Mr. ChairmanY

[*Interpretation*]

Le sénateur Walker: J'étais membre du Conseil du Trésor; je référerais toute cette question au Conseil privé.

M. Eglington: Est-ce vrai? Dans ce cas peut-être aussi aux Affaires extérieures, afin de recevoir une explication générale de toute cette question.

Le sénateur Walker: N'avez-vous aucune proposition à cet égard?

Le coprésident (M. McCleave): Vous vous trouvez a mi-chemin à l'heure actuelle, n'est-ce pas, monsieur Eglington, étant donné que vous n'avez pas encore établi une liaison formelle avec les ministères gouvernementaux? D'ici quelques semaines, je suis convaincu que le rapport que vous et M[lle] Mayrand nous présenterez sera assez différent du rapport actuel et vous pourrez dire à ce moment-là: on a vérifié avec le ministère concerné et ils nous ont présenté leur argument de la façon suivante.

Entre-temps, je crois que le sénateur Walker vous demande ce que vous allez faire, et si j'ai bien compris vous allez communiquer avec les ministères et nous présenter un rapport plus tard. En tout cas, on attend toujours votre rapport sur le premier article de règlement sur les passeports canadiens et . . .

Le sénateur Godfrey: Je trouve que ceci est un exemple parfait du pati-pata; par cela je veux dire qu'on ne comprend rien à la motion de courtoisie internationale.

M. Eglington: J'aimerais dire que mon expérience me démontre que si on cherche à recevoir des réponses et des solutions rapides, comme était le cas il y a quelques mois, cela ne donnera que des résultats complètement aberrants car on ne peut jamais trouver l'individu responsable. Dans ce cas particulier, j'ai cherché quelqu'un qui s'y connaissait au bureau des passeports et la seule réponse que j'ai reçue des gens que j'ai trouvés au téléphone était qu'on demandait toujours les frais, sauf avis contraire du ministre. Évidemment, cela ne répond à rien. Cela ne mène pas à une solution.

Le sénateur Walker: Oui, mais maintenant vous avez l'appui de ce Comité et ses deux éminents coprésidents, n'est-ce pas?

M. Eglington: Même cela, sénateur Walker, ne mènera à rien jusqu'à ce que nous puissions trouver quelqu'un, au ministère, en mesure de répondre à nos lettres.

Le coprésident (le sénateur Forsey): On le trouvera bientôt, monsieur.

Le sénateur Walker: Oui, c'est exact. Et cette personne devrait être désignée par le ministre. Du moins, elle devrait l'être.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, c'est exact.

Le sénateur Walker: Autrement, on pourrait nous accuser de nous amuser ici. Nous voudrions recevoir quelques réponses à nos questions. Et aussi éliminer toute cette bureaucratie.

Faites-nous part de vos suggestions et nous vous appuyerons. Nous ne savons pas exactement comment vous devez mener à bien cette entreprise. Cependant, nous prendrons en considération toutes les suggestions qui nous seront soumises. N'est-ce pas, monsieur le président?

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, indeed we are, and we are feeling our way through. It is very early on and I do not suppose it will be until the new year that we have really shaken ourselves down to something that is an over-all system.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, there is a certain amount of trial and error in this. For instance, in this particular case Senator Walker referred to, I am not sure whether we are supposed to write a letter to the External Affairs Department or the Privy Council, or maybe some other department.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington will have to take his chances on that when he is trying to come directly to grips with these designated people. Undoubtedly they will be throwing the ball back and forth and he is going to do his best. If he is frustrated, then he has to come back to us and report, as he will. Then we will take it up with the Clerk of the Privy Council and say we are not getting the type of co-operation this Committee needs out of government departments. We will raise some hell and we will put in a report to both Houses and we will scream our anger if we do not get co-operation.

Mr. Eglington: I am sure members of the Committee, being more used to government processes than we are, will know . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is what bothers me.

Mr. Eglington: . . . these things take a considerable amount of time. Even to get a negative response takes time. We can try this method. We can set it up and work it and if it does not produce the results, then we will have to change it.

Senator Walker: Once they respect the Committee, it is amazing how fast you will get the replies. Respect can be got by raising Cain on the first few occasions. Go over their heads and go to the Minister.

Mr. Eglington: At the moment we have no grounds for saying we will not get co-operation.

Senator Walker: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, on the Consular Fees Regulations, I think there is really one comment Mr. Eglington might like to make. It appears on page 2 of the comments on SOR/73-194, a certain paragraph of the regulation in question.

Mr. Eglington: In this particular regulation the appropriate form that was being followed in the class "Categories of the Exemption" have been specified in the regulations by the Governor in Council. There are only two of them to comment upon. The first one is under Section 3(1)(a), which is the question of destitute persons again. It seems a reasonable discretion to leave to the consular officer the provision of services on much the same sort of grounds the Chairman mentioned a little while ago. It may not necessarily be the loss of one's bankroll at the casino in Monte Carlo, or even being rolled in a brawl in Teheran. All sorts of things can happen to travellers abroad, and provision of services for those who are down on their luck would require the discretion being left with the consular officer on the spot.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Oui, nous le ferons. Il est encore très tôt et je suppose qu'il faudra attendre la nouvelle année avant d'avoir établi un système opérationnel.

M. Robinson: Monsieur le président, il faut procéder par tâtonnements dans une telle situation. Dans le cas qui nous intéresse, je ne sais pas s'il faut faire parvenir une lettre au ministère des Affaires extérieures ou au Conseil privé ou peut-être à un autre ministère.

Le coprésident (M. McCleave): M. Eglington devra tenter sa chance dans cette situation. Je suppose que les responsables permettront à leurs collègues et je suis convaincu que M. Eglington fera de son mieux, s'il se sent frustré dans ses efforts, il n'a qu'à revenir ici et nous faire part de ses observations. Il faudra alors en parler au greffier du Conseil privé et lui faire savoir que ce Comité n'a pu obtenir la coopération des divers ministères. On fera beaucoup de bruit et on soumettra un rapport de la situation aux deux Chambres si nous ne réussisons pas à obtenir ce que nous voulons.

M. Eglington: Je suis convaincu que les membres de ce Comité, qui sont habitués aux méthodes du gouvernement . . .

Le coprésident (M. McCleave): C'est ce qui m'agace.

M. Eglington: . . . ces choses prennent un certain temps. Même une réponse négative ne se fait pas instantanément. Nous tenterons de procéder selon cette méthode et si cela ne marche pas, il faudra y apporter des changements.

Le sénateur Walker: Une fois que ce Comité aura le respect de tous, nous serons étonnés de voir la vitesse à laquelle on nous fournira les réponses. On peut obtenir du respect en faisant d'entrée de jeu, un boucan de tous les diables. Il suffit de passer outre et d'aller directement au ministre.

M. Eglington: En ce moment, il n'y a rien qui indique que nous ne pourrons pas obtenir la coopération voulue.

Le sénateur Walker: Non.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je crois que M. Eglington a un commentaire à faire au sujet des règlements sur les frais consulaires. Il faut consulter la page 2 des commentaires de SOR/73-194, un paragraphe du règlement en question.

M. Eglington: A propos de ce règlement, la forme convenable à laquelle on s'en tenait dans la «Catégorie d'exemptions» a été précisée dans les règlements du gouverneur en conseil. Je tiens à faire un commentaire sur deux de ces règlements. Le premier fait partie de la section 3(1)(a) qui traite des personnes sans ressources. Il semble raisonnable que cette tâche revienne à l'argent consulaire, c'est-à-dire la disposition des services tels que le président l'a mentionnée plus tôt. Il ne s'agit pas nécessairement de la perte de tout son argent au casino de Monte Carlo ou lors d'une dispute à Téhéran. Toutes sortes de choses peuvent se produire et la disposition des services pour ceux qui restent démunis parce qu'ils ont joué de malchance devrait être la responsabilité de l'agent consulaire dans le pays en question.

[*Text*]

Paragraph (g) perhaps raises a different scale or perspective. Of course its intent really negates paragraphs (a) to (f) which set out the actual categories of an exemption, by again conferring in this case explicitly on the Secretary of State for External Affairs the right to waive the fee wherever in the public interest he considers it, or he directs that it is in the public interest that the fee be waived.

These particular phrases such as "in the public interest" are always troublesome. Here it has no particular meaning and it takes its meaning no doubt from the context, but "the public interest" is a very common phrase and this is one instance where it comes up. It will come up again and again before the Committee, I suspect, and the Committee might like to consider whether it finds the phrase "in the public interest" either generally or in this particular context an unsatisfactory one.

• 1035

Mr. Robinson: Mr. Eglington, are you suggesting in effect that (a) to (f) are really matters that would come under the phrase "in the public interest", that they are examples of it?

Mr. Eglington: They are examples of it but I think that being more explicit than that, paragraphs (a) to (f) are an attempt by the Governor in Council to set out categories pursuant to Section 13 of the Financial Administration Act of exemptions. Then paragraphe (g) simply turns around and does indirectly what cannot be done directly, to give the Secretary of State for External Affairs the power in any case that in effect he sees fit.

Mr. Balfour: Are you suggesting that (g) is ultra vires?

Mr. Eglington: It may be ultra vires in that it attempts to delegate improperly to the minister the power of the governor in council. This raises the rather dreadful issue of what is proper delegation and what is improper delegation. At some point it is going to have to be discussed rather fully here.

Mr. Balfour: It seems to me that that is not the question before us. Once again the comment that Senator Godfrey made earlier comes to bear, that our function is not to adjudicate upon the appropriateness of a statutory provision but rather upon its legality or otherwise.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It would probably be considered an unusual use of a regulatory-making power. Is that what you are complaining about?

Mr. Eglington: No. That is one aspect of it, but the other aspect of it is that if paragraph (g) is valid and has been valid, it is also unobjectionable and there is no point in having paragraphs (a) to (f). They simply may well have said that no fee is payable in respect of a cultural service performed for any purpose where the Secretary of State directs it and it is in the public interest for the fee to be waived. That I would consider to be an improper delegation of power.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is that not the sort of thing where, in case we have forgotten any thing, we will put this general catch-all phrase at the bottom and try to determine its meaning from looking at its cousins in the foregoing sub-paragraphs? Is that really not the sort of thing they are trying to do, Mr. Eglington?

[*Interpretation*]

Le paragraphe (g) démontre une autre situation. Naturellement, il annule les dispositions aux paragraphes (a) jusqu'à (f) qui limite les catégories d'exemptions puisqu'il confère au Secrétaire d'État des Affaires extérieures le droit de passer outre aux frais s'il considère que c'est dans l'intérêt général.

Des phrases telles que, «intérêt général,» sont toujours la source de difficultés. Cela n'a pas vraiment de signification ici et seulement le contexte peut la donner, mais les mots «d'intérêt public» reviennent assez souvent. Nous les verrons encore à plusieurs reprises, j'en ai bien peur, et le Comité peut se demander si ces mots «d'intérêt public», sont employés en général soit dans un contexte particulier, sont vraiment utiles.

M. Robinson: Monsieur Eglington voulez-vous dire que les alinéas (a) à (f) indiquent vraiment des questions «d'intérêt public», que c'en sont là des exemples?

M. Eglington: C'en sont des exemples, et je dirais, pour être plus précis, que le Gouverneur en conseil tente par ces alinéas (a) à (f) d'établir des catégories conformément à l'article 13 de la Loi sur l'administration financière concernant les exemptions. L'alinéa (g) au contraire, fait indirectement ce qu'on ne peut faire directement, et donne au secrétaire d'État aux Affaires extérieures tout pouvoir qu'il juge nécessaire.

M. Balfour: Dites-vous que l'alinéa (g) est anticonstitutionnel?

M. Eglington: C'est possible, étant donné qu'il délègue de façon inappropriée au ministre le pouvoir que détient le Gouverneur en conseil. On soulève ainsi la question complexe de savoir ce qui est une délégation appropriée et ce qui ne l'est pas. Il faudra à un moment donné en discuter de façon approfondie.

M. Balfour: Il me semble que ce n'est pas là la question qu'il nous faut étudier. Là encore le commentaire antérieur du sénateur Godfrey nous rappelle que notre rôle n'est pas de juger de la convenance des dispositions statutaires mais plutôt de leur légalité.

Le coprésident (M. McCleave): Ce serait probablement vu comme étant une utilisation inhabituelle du pouvoir de faire des règlements. Est-ce de cela que vous vous plaignez?

M. Eglington: Non. C'est un aspect de la question mais l'autre aspect est que si l'alinéa (g) est valide et l'a été, on ne peut pas y trouver à redire et les alinéas (a) à (f) ne servent plus à rien. On aurait pu dire tout simplement qu'aucun droit n'est exigible pour quelque service culturel rendu lorsque le secrétaire d'État en décide et que le renoncement à ce droit est d'intérêt public. A mon avis, ce serait là une délégation de pouvoir inacceptable.

Le coprésident (M. McCleave): N'est-ce pas là l'endroit où, si on avait oublié quelque chose, on pourrait se rattraper en ajoutant une expression omnibus vers la fin et essayer d'en expliquer le sens en y comparant ce qui a été dit dans les alinéas précédents? N'est-ce pas là ce qu'on essaie de faire monsieur Eglington?

[*Texte*]

Mr. Balfour: It's a question of draftsmanship. We might be critical of the sort of less than precise attempt at draftsmanship really a better function.

Mr. Eglington: To go to the Chairman's point first, I do not think that paragraphs (a) to (f) constitute a class or even a coherent series of classes which are very much meaning in a limited way to paragraph (g). As to Mr. Balfour's point, it could be considered drafting but it still seems that paragraph (g) eats up paragraphs (a) to (f).

Senator Godfrey: I am afraid I do not agree with that.

Mr. Balfour: Mr. Chairman, it is a matter of opinion whether (a) to (f) are considered as being exclusively within what one might term "public interest" so I do not know. I do not have any strong feelings, but it might be worth getting a comment on to see if anyone has any observations on the powers-that-be with respect to draftmanship.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It strikes me also that it does raise, as our counsel said, the question of sub-delegation and the desirability of in effect conferring on the Secretary of State a power which Section 13 of the Act seems to confer only on the Governor in Council. Whether there is any real substance in that point I do not know.

Miss Mayrand.

Miss Mayrand: I just wanted to mention something that I have not seen but if you look at the French version of (g) for any other purpose or in English you have "any purpose". So, then, the French version is different.

• 1040

Mr. Béchard: It reads "another purpose".

Miss Mayrand: Yes, "for any other purpose".

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I gather the consensus is that some of us have some reservations, but the consensus is that it should be followed up by our counsel and perhaps reported on. Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Agreed.

That brings us, Mr. Co-Chairman, to the *Silverpelerin* orders and a number of other orders made under the Canada Shipping Act which forms the remainder of our studies for the morning, and there are a number of these. Counsel, are they all of a class? Yes, they seem to be all of a class at first blush.

M/T SILVERPELERIN ORDER

Canada Shipping Act

P.C. 1973-1818

September 3, 1974

1. Section 665 of the Canada Shipping Act reads as follows:

[*Interprétation*]

M. Balfour: C'est une question de rédaction. On peut critiquer cette tentative moins que précise de rédaction digne d'un meilleur rôle.

M. Eglington: Je reviens d'abord au point qu'a soulevé le président. Je ne crois pas que les alinéas (*a*) à (*f*) constituent une catégorie ou même une série cohérentes de catégories beaucoup plus significative que l'alinéa (*g*). Comme l'a mentionné M. Balfour, il s'agit peut-être d'une question de rédaction, mais je crois que l 'alinéa (*g*) englobe les alinéas (*a*) à (*f*).

Le sénateur Godfrey: Je ne suis pas tout à fait d'accord avec cela.

M. Balfour: Monsieur le président, c'est une question d'opinion, à savoir si les alinéas (*a*) à (*f*) sont considérés comme appartenant exclusivement au domaine de ce qu'on peut appeler «l'intérêt public». Je ne sais pas. Je n'ai pas vraiment d'opinion, mais il faudrait peut-être savoir si d'autres ont des observations à faire concernant ce pouvoir éventuel, quant à la rédaction.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Ce qui me frappe, comme l'a mentionné notre conseiller, c'est que la question de la sous-délégation et de ses avantages confère en effet au secrétaire d'État un pouvoir que l'article 13 de la loi semble conférer seulement au Gouverneur en conseil. Je ne sais pas s'il y a vraiment quelque chose d'essentiel là-dedans.

Mademoiselle Mayrand.

Mlle Mayrand: Je voulais simplement mentionner quelque chose que je n'avais pas remarqué: si vous examinez la version française de (*g*) vous verrez qu'elle est différente de la version anglaise qui dit: «à toutes fins». Ainsi la version française est vraiment différente.

M. Béchard: On lit: «A toute autre fin».

Mlle Mayrand: Oui, «à toute autre fin».

Le coprésident (M. McCleave): Si je comprends bien, plusieurs d'entre nous ont des réserves, mais tous semblent vouloir que notre conseiller s'attache à la question et en fasse peut-être rapport. Est-ce bien cela?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

Cela nous amène, monsieur le coprésident, aux ordonnances relatives au *Silverpelerin* et à un certain nombre d'autres ordonnances établies en vertu de la loi sur la Marine marchande du Canada. Ces ordonnances sont tout ce qui nous reste à étudier ce matin, mais il y en a un certain nombre. Monsieur le conseiller, font-elles toutes partie d'une catégorie? Oui, à première vue, cela semble être le cas.

DÉCRET SUR LE PÉTROLIER À MOTEUR SILVERPELERIN

Loi sur la marine marchande du Canada

C.P. 1973-1818

3 septembre 1974

1. L'article 665 de la Loi sur la marine marchande du Canada se lit comme suit:

[*Text*]

"The Governor in Council may, from time to time, by Order in Council declare that the provisions of this Part (Part XV) shall not, for the period specified in such Order in Council, apply, either throughout Canada or in any specified waters of Canada, to the ships or vessels, *or to any specified, ascertained or ascertainable class or number of the ships or vessels of any foreign country.*"

This present Order suspends the application of Part XV to the M/T Silverpelerin in specified waters of Canada (the St. Lawrence River) for a specified period (26 June 1973 to 31 August 1973). However, no recital is made or indication given that the M/T Silverpelerin is a ship or vessel of a foreign country. The Order ought to disclose on its face all the matter necessary to bring it within the authorizing section of the Canada Shipping Act.

2. Section 665 of the Shipping Act has never been judicially considered, interpreted or construed. My concern is whether it allows for the exemption of a *single* foreign ship or vessel. The relevant words of the section are:

"the ships or vessels, or to any specified, ascertained or ascertainable class or number of the ships or vessels of any foreign country".

Thus, exemption could be granted to all the ships or vessels of a foreign country, to a particular class of ships or vessels of a foreign country, or to "any . . . number" of the ships or vessels of a foreign country. The word "number" may import the singular as well as the plural yet its use in conjunction with the word class in the phrase "class or number" indicates the plural. If this argument were to be sustained then the specified ship by specified ship approach used in these Orders under Part XV would be invalid.

The primary meanings attributable by the Oxford Dictionary to the word "number" ascribe plurality, and not singularity, to it: "the sum or aggregate of any collection of individual things or persons"; "a sum or total of abstract units". As against this, the Interpretation Act, section 26(7) provides that "words in the singular include the plural and *words in the plural* include the singular". However, "number" is not a "word in the plural"—in fact it is grammatically singular, though importing the plural. In non-legislative drafting it is common form to include a provision to the effect that words importing the singular shall be construed as importing the plural and vice versa. It is noticeable that the relevant subsection of the Interpretation Act is not drafted in that form at all but rather in far more limited terms.

Dispensing regulations: SOR/73-359, SOR/73-360, SOR/73-373, SOR/73-374, SOR/73-388, SOR/73-451, SOR/73-467, SOR/73-468, SOR/73-521, SOR/73-522, SOR/73-423.

See SOR/74-267, which is a very good example of how the dispensing power under section 665 of the Canada Shipping Act should be exercised.

[*Interpretation*]

«Le gouverneur en conseil peut, à l'occasion, par décret, déclarer que, durant une période spécifiée, les dispositions de la présente Partie sont, par tout le Canada ou dans des eaux spécifiées du Canada, sans application pour les navires ou bâtiments, ou pour une classe ou un nombre spécifié, déterminé ou déterminable de navires ou bâtiments d'un pays étranger.»

Le présent décret déclare que les dispositions de la Partie XV de la Loi ne s'appliqueront pas au pétrolier à moteur Silverpelerin dans des eaux spécifiées du Canada (le fleuve Saint-Laurent) durant une période spécifiée (du 26 juin 1973 au 31 août 1973). Toutefois, aucune allusion, ni indication ne précise que le pétrolier à moteur Silverpelerin soit un navire ou bâtiment étranger. Le décret aurait dû donner tous les détails nécessaires pour se prévaloir des pouvoirs conférés par l'article 665 de la Loi sur la marine marchande du Canada.

2. L'article 665 de la Loi sur la marine marchande du Canada n'a jamais fait l'objet d'une étude, d'une interprétation ou d'une analyse juridiques. Je me demande s'il permettrait qu'une dispense soit accordée pour *un seul* navire. Les mots pertinents de l'article sont les suivants:

« . . . pour les navires ou bâtiments, ou pour une classe ou un nombre spécifié, déterminé ou déterminable de navires ou bâtiments d'un pays étranger.»

Ainsi, une dispense pourrait être accordée à tous les navires ou bâtiments d'un pays étranger, à tous les navires ou bâtiments d'un pays étranger d'une classe spécifiée, ou à «un nombre . . . quelconque» de navires ou de bâtiments d'un pays étranger. Le terme «nombre» peut suggérer aussi bien le singulier que le pluriel, mais son utilisation en conjonction avec le terme «classe» dans l'expression «une classe ou un nombre» indique le pluriel. Si cet argument devait être retenu, la manière de spécifier le navire dans le décret en vertu des dispositions de la Partie XV ne serait pas valable.

En anglais, le premier sens donné par l'*Oxford Dictionary* au mot «number» dénote une pluralité, et non une singularité. Le terme français «nombre» défini par *Le Petit Robert* décrit la même réalité: «symbole caractérisant une unité ou une collectivité d'unités». Par contre, aux termes de l'article 26(7) de la Loi de l'interprétation, «Les mots écrits au singulier comprennent le pluriel, et *le pluriel* comprend le singulier». Toutefois, le mot «nombre» ne porte pas la marque du pluriel—il est même grammaticalement singulier, tout en suggérant le pluriel. Lorsque les lois ne sont pas rédigées par des juristes, il est d'usage d'inclure une disposition selon laquelle les termes suggérant le singulier soient analysés comme pouvant suggérer le pluriel et vice-versa. Il est à remarquer que l'article en question de la Loi d'interprétation n'a pas été rédigé en cette forme mais en termes beaucoup plus restreints.

Règlement de dispense: DORS/73-359, DORS/73-360, DORS/73-373, DORS/73-374, SORS/73-388, DORS/73-451, DORS/73-467, DORS/73-468, DORS/73-521, DORS/73-522, DORS/73-523.

Le décret sur l'approvisionnement du réseau avancé de pré-alerte (DORS/74-267) est un excellent exemple de la façon dont le pouvoir de dispense prévu à l'article 665 de la Loi sur la marine marchande du Canada devrait être utilisé.

[*Texte*]

See also SOR/73-533 and SOR/74-126, Coasting Trade Exemption Regulations.

Mr. Eglington: They all consider the very tricky subject of coastal trade. This is a subject which I approach with some hesitation, partly because it is a very difficult area and secondly because the Canada Shipping Act is generally regarded as being particularly out of date and is in the process of being replaced. Parts of the Maritime Code were introduced last session—I am not sure whether they have been reintroduced or not—which changed all this matter considerably but, on the other hand, we cannot proceed on the basis of what the law may or may not end up being.

Section 665 . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): First, Mr. Eglington, may I ask you this. If we cause to be printed at this point in our proceedings your comment on the first one, will this be satisfactory to deal with all the points? As I look through them it seems to me that they are repetitious, but I . . .

Miss Mayrand: Yes, they are exactly the same.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They are exactly the same. So, at this point in our proceedings, then, the commentary under the first one will be published. All right. I am sorry to interrupt you, but . . .

Mr. Eglington: I am sorry, Mr. Chairman, but the first comment will not cover 73-533 or 74-126. Those two are . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, we will deal with those in a moment, but at least we will put in your comment with regard to this. If you would carry on.

Mr. Eglington: The object of Part 15 of the Canada Shipping Act was to reserve the coasting trade in Canada first of all to the British ships and, where Canadian ships were available, to Canadian ship, and I think that is the purpose of the coasting trade.

Section 665 empowered the Governor in Council to make exemptions from this restriction or reservation of the coasting trade to British and Canadian ships. What has been done over the years has been to make a series of exemption orders relative to individual ships. This one is the *Silverpelerin*, and subsequent ones have been the *Brainstorm*, the *Caribbean Endeavour*, ans so on.

There are two points to consider here. The first is whether Section 665 extends to exempting a single ship, as all these orders are thought to do, or whether Section 665 is proper for the exempting of a class of ships or the ships of a particular foreign state. That is the matter that is dealt with in Paragraph 2.

A second issue is also raised in Paragraph 1. It would appear, and this is something which the ministry may very well be able to explore, but it would seem that it is improper to open the coasting trade to a foreign ship when a British ship is available to take part in the coasting trade. It appears that the proper order is a Canadian ship being, for the purposes of the present Canada Shipping Act, a category of British ships. If Canadian shipping is not available, then British shipping, and then foreign shipping if British ships are not available.

[*Interprétation*]

Voir aussi, DORS/73-533 et DORS/74-126, Règlement d'exemption pour le cabotage.

M. Eglington: Il s'agit du sujet assez complexe du cabotage. C'est un sujet que j'aborde avec un peu d'hésitation, en partie parce qu'il est très difficile et aussi parce que la Loi sur la marine marchande du Canada est en général considérée comme assez désuète et qu'on se prépare à la remplacer. Des parties du Code maritime ont été présentées lors de la dernière session—je ne suis pas certain si elles l'ont été de nouveau—ce qui a considérablement changé la question. Par ailleurs, on ne peut procéder en se fondant sur ce que la loi sera ou ne sera pas.

L'Article 665 . . .

Le coprésident (M. McCleave): Tout d'abord, monsieur Eglington, j'aimerais vous demander ceci: si nous imprimons dans nos procès-verbaux vos commentaires sur le premier sujet, devons-nous présumer qu'ils couvrent tous les points? Je suis en train de les examiner, et ils me semblent contenir pas mal de répétitions, mais je . . .

Mlle Mayrand: Les textes sont tous les mêmes.

Le coprésident (M. McCleave): Les textes sont exactement les mêmes. Par conséquent, à ce moment-ci de nos délibérations le premier commentaire concernant le premier point sera publié. Très bien. Je m'excuse de vous avoir interrompu mais . . .

M. Eglington: Excusez-moi monsieur le président, mais le premier commentaire ne s'applique pas à 73-533 ou à 74-126. Ces deux . . .

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, nous allons les examiner dans un instant, mais il faudra quand même insérer votre commentaire à ce sujet. Vous pouvez continuer.

M. Eglington: Le but de la Partie 15 de la Loi sur la Marine marchande du Canada était de réserver le cabotage au Canada tout d'abord aux navires britanniques et, lorsque des navires canadiens étaient disponibles aux navires canadiens. C'était le but, je crois, du cabotage.

L'article 665 donnait au gouverneur en conseil le pouvoir d'exempter de cette restriction ou de cette réserve en faveur des navires britanniques et canadiens. Au cours des années, il y a donc eu une série d'ordonnances d'exemption concernant des navires individuels. Il y en a eu une pour le *Silverpelerin* et d'autres par après pour le *Brainstorm*, le *Caribbean Endeavour*, et d'autres.

Il faut donc considérer deux points ici. Le premier est de savoir si l'article 665 applique cette exemption à un seul navire, comme toutes ces ordonnances semblent le faire, ou si l'article 665 vise à exempter une catégorie de navires ou les navires d'un État étranger en particulier. Voilà la question dont traite le paragraphe 2.

Le deuxième point est soulevé au paragraphe un. Il semble, et le Ministère pourrait peut-être explorer la chose, qu'il ne soit pas régulier de permettre le cabotage à un navire étranger lorsqu'un navire britannique est disponible. Il semble que l'ordre approprié est qu'un navire canadien, aux fins de la présente Loi sur la marine marchande du Canada, représent une catégorie des navires britanniques. Si on ne dispose pas d'un navire canadien, ce sera un navire britannique, puis un navire étranger si les navires britanniques ne sont pas disponibles.

[*Text*]

• 1045

The orders do not give any indication, first of all whether ships are foreign or not, and they do not give any indication as to whether this particular requirement has been adhered to. This I think becomes more explicable if you turn to the last two ones, 73-533 and 74-126, which attempt to get around this problem of exempting individual shipping, or individual ships, by setting out general rules for the granting of exemptions in coastal trade, and these brought into the picture the water transport committee of the Canadian Transport Commission.

The Joint Chairman: (Mr. McCleave): These are the two that you noted you have made other comments on.

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do we publish the comment for 73-533, and does that embrace then both of these?

Mr. Eglington: One-twenty-six, yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I think they do from looking at them. I would ask the Clerk if he would cause to be published at this point in our proceedings for 533.

COASTING TRADE EXEMPTION REGULATIONS

Canada Shipping Act
Financial Administration Act
Transport Act

P.C. 1973-2690

October 1, 1974

1. These regulations constitute a delegation to the Water Transport Committee of the Canadian transport Commission of the power of the Governor in Council to open the coasting trade of Canada to foreign shipping. Section 22(3)(b) of the National Transportation Act permits of such a delegation to the Canadian Transport Commission through the words:

> "The commission shall . . .
>
> (b) exercise and perform any other powers, duties or functions in relation to *water transport* conferred on or required to be performed by the Commission by or pursuant to any other Act or any order of the Governor in Council."

Thus, if the Governor in council lawfully orders the Canadian Transport Commission to exercise his functions under section 665 of the Canada Shipping Act the Commission must do so. One assumes with reluctance that this provision also has the effect of empowering the Governor in Council to require the Canadian Transport Commission to carry out his functions under section 665. And further that the vague words "water transport" (which are nowhere defined) will extend to cover the Canada Shipping Act even though section 22(3)(a) specifically mentions the Canada Shipping Act when allowing, in much more express terms, the Minister to delegate his functions*under that Act* to the Canadian Transport Commission. This point may be nothing more than a quibble for section 4 of the National Transportation Act does provide that the Act applies to "(c) transport by water to which the Transport Act applies and all other transport by water to which the ligislative author-

[*Interpretation*]

Les ordonnances n'indiquent aucunement si les navires sont étrangers ni si cette exigence particulière est respectée. Ceci s'explique mieux, je pense, si on revient aux deux dernières ordonnances: 73-533 et 74-126, qui cherchent à contourner cette difficulté d'exemption d'une marine individuelle ou d'un navire particulier en établissant des règles générales d'exemptions visant le cabotage, et ceci amène à évoquer le comité des transports par eau de la Commission canadienne des transports.

Le coprésident (M. McCleave): Ce sont les deux que vous signalez comme ayant déjà fait l'objet d'autres commentaires de votre part.

M. Eglington: Exactement.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que nous publions le commentaire à l'égard de 73-533 et est-ce qu'il s'adresse alors aux deux?

M. Eglington: 126, oui.

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Cela semble bien vrai à l'examen. Je demanderais au greffier s'il est possible de l'insérer ici dans nos procès-verbaux, pour 533.

RÈGLEMENT D'EXEMPTION CONCERNANT LE CABOTAGE

Loi sur la marine marchande du Canada
Loi sur l'administration financière
Loi sur les transports

C.P. 1973-2690

Le 1er octobre 1974

1. Ce règlement constitue une délégation des pouvoirs du gouverneur en conseil, au Comité des tansports par eau de la Commission canadienne des transports, relativement à l'ouverture du cabotage au Canada à la marine marchande étrangère. L'article 22(3)(b) de la Loi nationale sur les transports autorise une telle délégation de pouvoirs à la Commission canadienne des transports en ces temes:

> «La commission doit . . .
>
> (b) exercer les autres pouvoirs et remplir les autres devoirs ou fonctions, relativement au transport par eau, qui lui sont conférés ou qu'il lui est ordonné de remplir ou d'exercer par ou en conformité de toute autre loi ou de tout décret du gouverneur en conseil.»

Ainsi, si le gouverneur en conseil en vertu de la Loi, ordonne à la Commission canadienne des transports d'exercer ses fonctions en vertu de l'article 665 de la Loi sur la marine marchande du Canada, la Commission doit se soumettre à cet ordre. On présume à regret que cette disposition a également pour effet d'autoriser le gouverneur en conseil à ordonner à la Commission canadienne des transports, de remplir ses fonctions en vertu de l'article 665 et que les termes imprécis de «transport par eau» (dont on ne donne aucune définition) s'appliqueront également à la Loi sur la marine marchande du Canada, quoique l'article 22(3)(a) mentionne précisément la Loi sur la marine marchande du Canada quand elle autorise plus expressément le ministre à déléguer ses fonctions, *en vertu de la Loi,* à la Commission canadienne des transports. Ce point ne pourrait être qu'un fauxfuyant, parce que l'aticle 4 de la Loi nationale sur le transport stipule effectivement que la Loi s'applique au

[*Texte*]

ity of the Parliament of Canada extends" which fairly clearly includes all merchant shipping.

With those preliminary reservations put to the side there is still the problem that these regulations puport to delegate not to the Commission itself but to the Water Transport Committee of the Commission, a body not mentioned in the National Transportation Act, the Transport Act or the Canada Shipping Act.

The extent of the power delegated to the Water Transport Committee would seem to have been set in improper terms. The purpose of chapter XV of the Canada Shipping Act is to restrict the coasting trade of Canada to British ships and within that class further to restrict a portion of that trade, defined in section 663 (3), to Canadian ships which are, for the purposes of the Act, a species of British ship (Vide section 2). It would appear, therefore, that if criteria are to be set for the granting of a dispensation to foreign shipping under section 665 where previously the Governor in Council's discretion was absolute those criteria should be framed in terms of the Act itself and should be to the effect that diligent search has revealed that no suitable Canadian ship or vessel is available for trade in the waters defined in section 663(3) and that no suitable British ship or vessel is available in the balance of the coasting trade of Canada. Not so to provide is to allow the subversion of the purposes and policy Parliament sought to prescribe. If the preference to British shipping is to disappear and if the basic distinction is to be between Canadian ships on the one hand and non-Canadian ships on the other, it is for Parliament so to provide which it has not. The power ought not to be given to the Governor in Council, far less to the Water Transport Committee of the Canadian Transport Commission.

In the past each dispensation granted by the Governor in Council under section 665 has been registered and published as a regulation within the meaning of the Statutory Instruments Act. As such they were open to scrutiny and critical comments on some of the dispensing regulations have been placed before the Standing Joint Committee. The Committee should now be alert to ensure that the notifications of the Water Transport Committee of the Canadian Transport Commission to the Minister of National Revenue should continue to be published and scrutinized else by a dubious piece of sub-delegation the Governor in Council has managed to remove one class of delegated legislation from the Standing Joint Committee's purview. It is, perhaps, ominous that since the making of these present regulations no dispensations to foreign shipping under section 665 have been published when previously, they were, while not frequent, not altogether uncommon (See SOR/74-267 for numbers of dispensing regulations.)

2. The 1974 coasting Trade Exemption Regulations re-enact section 2 of these regulations which section was spent on December 31, 1973. Sections 4 and 5 of these present regulations are not limited in operation by any time limit and continue in force.

[*Interprétation*]

«(c) transport par eau auquel s'applique la Loi sur les transports et tous les modes de transport par eau ressortissant à l'autorité législative du Parlement du Canada;» ce qui inclut clairement toutes les marines marchandes.

Après ces réserves préliminaires, il subsiste toujours le problème soulevé par le fait que le règlement porte sur la délégation de pouvoirs non pas à la Commission elle-même, mais ou Comité des transports par eau de la Commission, organisme nullement mentionné dans la Loi nationale sur les transport, la Loi sur les transports ou la Loi sur la marine marchande du Canada.

L'étendue des pouvoirs conférés au Comité des transports par eau semble avoir été fixée en termes inappropriés. Le but du chapitre XV de la Loi sur la marine marchande du Canada est de limiter le cabotage aux navires britanniques et aux navires de même classe et de plus, de limiter une partie de ce commerce, défini par l'article 663(3), aux navires canadiens qui sont, aux fins de la présente Loi, de la même classe que les navires britanniques (voir article 2). Il semble cependant, que si l'on doive appliquer des critères à l'attribution d'une dispense à la marine marchande étangère, en vertu de l'article 665, dans un domaine qui, précédemment relevait de la seule discrétion du gouverneur en conseil, ces critères devraient s'inspirer des termes de la Loi même, et porter que des recherches poussées ont révélé qu'il n'y avait aucun navire ou vaisseau canadien approprié au commerce, dans les eaux spécifiées par l'article 663(3) et qu'aucun navire ou vaisseau britannique approprié n'est disponible dans les autres domaines du cabotage, au Canada. Ne pas agir ainsi, c'est permettre de contourner les buts et la politique que le Parlement a essayé d'établir. Si la situation préférentielle accordée à la marine britannique doit disparaître et si la distinction fondamentale doit se faire entre les bateaux canadiens d'un côté et les bateaux non canadiens de l'autre, c'est au Parlement d'en décider, ce qu'il n'a pas fait. Ce pouvoir ne doit pas être donné au gouverneur en conseil et encore moins au Comité des transports par eau de la Commission canadienne des transports.

Par le passé, chaque dispense accordée conformément à l'article 665 par le gouverneur en conseil était enregistrée et publiée comme règlement au sens de la Loi sur les textes réglementaires. A ce titre, elle était soumise à un examen rigoureux et des critiques ont été formulées devant le Comité conjoint permanent à l'égard de certains des règlements de dispense. Le Comité doit maintenant se montrer vigilant afin de garantir que les avis du Comité des transports par eau de la Commission canadienne des transports au ministre du Revenu national continuent d'être publiés et minutieusement étudiés sinon le gouverneur en conseil aura réussi par une sous délégation équivoque à retirer une catégorie de mesures déléguées de l'étude du Comité conjoint permanent. Le fait que depuis que le règlement actuel a été édicté aucune dispense n'ait été publiée à l'égard de navires étrangers conformément à l'article 665, alors qu'auparavant elles étaient sinon fréquentes du moins courantes, constitue peut-être une menace.

2. Le Règlement d'exemption de 1974 concernant le cabotage redonne force de loi à l'article 2 de ce Règlement, article dont l'application a pris fin le 31 décembre 1973. Aucun délai ne limite l'application des articles 4 et 5 du règlement actuel et ceux-ci continuent d'être en vigueur.

[*Text*]

Section 4 of the regulations is in accordance with section 12 of the Transport Act. Section 5 of the regulations is in accordance with section 17 of the Financial Administration Act.

See also SOR/74-126, 1974 Coasting Trade Exemption Regulations and SOR/74-267, Dew Line Supply Order.

Mr. Eglington: Under this preliminary point, as to the question of delegation to the Transport Commissioners and to the water committee, which I think, as I say there, is probably a quibble in any event but that could be taken up easily in correspondence, there is still the second problem because these regulations, while they are limited in time and limited in number to the first 30 ships to which certificates are issued—so it is a limited opening up of the coastal trade, it is not a blanket opening up—it does not appear that the preference, if you like, for non-Canadian British ships is to be adhered to. It appears that there is simply the requirement that if Canadian shipping is not available then the first 30 foreign ships who in effect apply for certificates will be allowed to take part in the coastal trade.

Now I realize that this in a sense raises a policy issue as to whether the distinction between British shipping and foreign shipping should be preserved in the Canada Shipping Act, which the new Maritime Code at least dropped, the Maritime Code last year did not do. But, on the other hand, the present act does seem first of all to make that distinction very clearly and to require in Part XV that British shipping have the preference in the coastal trade, once it is opened up, over foreign shipping, and the regualtions that are made now ought to reflect Part XV as it is rather than whatever the government's policy may or may not be in respect of a maritime code to be introduced and, if thought fit, passed at a later date.

Senator Walker: Mr. Chairman, a letter pointing out that almost contradictory matter could be set out and ask whether or not this, what you have been reading, should follow the new act that was enacted last year. Is that what you mean?

Mr. Eglington: Well, it was not enacted; it was introduced and lapsed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You are dealing with the points that you raised before about the numbers game.

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. So these two points then we will raise with—I presume it is one draftsman anyway who must be doing these things for the Canada Shipping Act. So this will be something that we will have a report on at a future date.

That completes our agenda this morning, lady and gentleman and, if it is agreeable and we have no further questions, we will meet again in this room a week hence. I will say for those who have come late to the proceeding that for the members of the House of Commons we are trying to set up an arrangement for a debate sometime before Christmas, hopefully reasonably early in December, with two hours being set aside for the use of the Committee, or the House of Commons members, to discuss the criteria and use that as a launching board to get a little bit of our views on record. Those who want to take part in that debate please speak to Mr. Robinson or myself and every-

[*Interpretation*]

L'article 4 du Règlement est conforme à l'article 12 de la Loi sur les transports. L'article 5 du Règlement est conforme à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière.

Voir aussi DORS/74-126, 1974 Règlement d'exemption concernant le cabotage, et DORS/74-267, Décret sur l'approvisionnement du réseau avance de pré-alerte.

M. Eglington: Relativement à la délégation à la Commission des transports et au comité de la navigation qu'on entendra sans doute chicaner, mais avec qui on pourrait peut-être s'entendre facilement par correspondance, il y a encore la deuxième difficulté que présentent ces règlements, confinés en temps et en nombre aux premiers 30 navires auxquels des certificats ont été délivrés et donc d'une ouverture restreinte du cabotage, et non de cabotage général, alors qu'il ne semble pas qu'on doive s'attacher à accorder la préférence aux navires britanniques non canadiens. Il semble qu'on exige simplement que si le navire canadien n'est pas disponible, les 30 premiers navires étrangers qui sollicitent un certificat seront autorisés à participer au cabotage.

Je me rends compte maintenant que ceci touche à la politique, savoir si la distinction entre un navire britannique et un navire étranger est à retenir dans la Loi sur la marine marchande du Canada, laquelle le nouveau Code maritime laisse tomber, sans cependant l'avoir laissé toucher l'année dernière. D'autre part, la loi telle que libellée présentement semble établir nettement cette distinction et exiger, à la Partie XV, que le navire britannique ait la préférence dans le cabotage sur les navires étrangers lorsque la navigation est ouverte, et que les règlements établis actuellement devraient refléter la Partie XV telle quelle plutôt que la politique éventuelle du gouvernement à l'égard du Code maritime qui doit être présenté et, s'il est jugé acceptable, adopté plus tard.

Le sénateur Walker: Monsieur le président, une lettre exposant l'aspect contradictoire de cette matière pourrait être envoyée et demander si oui ou non ce que vous venez de lire doit se conformer à la nouvelle loi promulguée l'année dernière. Est-ce cela que vous voulez dire?

M. Eglington: Elle n'a pas été promulguée; elle a été proposée et abandonnée.

Le coprésident (M. McCleave): Vous soulevez des points que vous avez déjà signalés au sujet du jeu des nombres.

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Ce seront les deux points soulevés, je suppose, auprès de lui, puisque c'est un même rédacteur qui doit agir dans le cas de la Loi sur la marine marchande du Canada. On vous soumettra donc un rapport à ce sujet plus tard.

Cela complète notre programme de ce matin, madame et messieurs, et si cela vous convient qu'il n'y ait pas d'autres questions à poser, nous nous réunirons dans cette pièce la semaine prochaine. A l'adresse de ceux qui n'étaient pas présents au début de la séance, je signale que les députés de la Chambre essaient de prendre des mesures pour un débat quelque temps avant Noël, au début de décembre nous l'espérons, alors que 2 heures seront réservées au Comité ou aux députés de la Chambre des communes pour discuter les critères, et utiliser ces critères comme point de départ pour obtenir et consigner certaines de nos vues. Je demande à ceux qui voudront participer à ce débat de

[*Texte*]

body will be accommodated. We will divide the time as best we can.

[*Interprétation*]

contacter M. Robinson ou moi-même afin que tous le monde soit satisfait. Nous allons répartir le temps que nous aurons de la meilleure façon possible.

• 1051

Thank you very much. See you next week.

Je vous remercie tous. A la semaine prochaine.

Issue No. 6

Thursday, November 28, 1974

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule no 6

Le jeudi 28 novembre 1974

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Government Publications

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session

Thirtieth Parliament, 1974

Première session de la

trentième législature, 1974

28276—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER
STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen: Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman: Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baldwin	Fox
Balfour	Hnatyshyn
Béchard	Lachance

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES
TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents: Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Vice-président: M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—8
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs:

Laprise	Poulin—12
Leggatt	
Loiselle (*Chambly*)	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

CORRIGENDUM

Minutes of Proceedings

Issue No. 4

Page 4:6 In the motion of Mr. Robinson:

a. left column, in line 7 thereof, immediately after the word, "reasonable" insert the words "living and".

b. right column, in line 7 thereof, immediately after the word "raisonnables" insert the words "de séjour et".

Procès-verbaux

Fascicule n° 4

page 4:6 Dans la motion de M. Robinson:

a. colonne de gauche, ligne 7, immédiatement après le mot «reasonable», insérer les mots «living and».

b. colonne de droite, ligne 7, immédiatement après le mot «raisonnables», insérer les mots «de séjour et».

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 28, 1974
(6)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:43 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Asselin, Cottreau and Godfrey.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Béchard, Hnatyshyn, Lachance and McCleave.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee; Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee proceeded to consider SOR's as follows:

On SOR/74-515, Customs Duties Reductions Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Privy Council Office with respect to certain comments on the said SOR.

On SOR/74-516, Alberta Fishery Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Minister of State (Fisheries) with respect to certain comments on the said SOR.

SOR/74-519, Ontario Fishery Regulations, amendment, was considered.

On SOR/74-520, Small Craft Harbours Leasing Regulations,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Minister of State (Fisheries) with respect to certain comments on the said SOR.

SOR/74-530, N.W.T. Fishery Regulations was considered.

On SOR/74-533, National Parks General Regulations, amendment, and SOR/74-534, National Parks Lease and Licence of Occupation Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee conduct a further examination of the said SOR's.

On SOR/74-535, Ontario Apple Information (Interprovincial and Export) Regulations, SOR/74-536, Ontario Apple Licence Fees (Interprovincial and Export) Regulations, SOR/74-537, Ontario Apple Pricing (Interprovincial and Export) Regulations and SOR/74-538, Ontario Apple Licencing (Interprovincial and Export) Regulations,

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 28 NOVEMBRE 1974
(6)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 43 sous la présidence de M. Robert McCleave (co-président).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Asselin, Cottreau et Godfrey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Béchard, Hnatyshyn, Lachance et McCleave.

Également présents: M. G. C. Eglington, conseiller auprès du Comité; M^lle^ Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité reprend l'étude de Son Ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbaux du jeudi 24 octobre 1974, Fascicule N° 1*)

Le Comité entreprend l'étude des DORS suivants:

DORS/74-515, Règlement de réduction des droits de douane, modification,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du Bureau du Conseil privé au sujet de certains commentaires sur ledit DORS.

DORS/74-516, Règlement de pêche de l'Alberta, modification,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le ministre d'État (Pêches) au sujet de certains commentaires sur ledit DORS.

DORS/74-519, Règlement de pêche de l'Ontario, modification, est étudié.

DORS/74-520, Règlement sur la cession à bail des ports pour petits bateaux,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le ministre d'État (Pêches) au sujet de certains commentaires sur ledit DORS.

DORS/74-530, Règlement de pêche des territoires du Nord-Ouest, est étudié.

DORS/74-533, Règlement général régissant les parcs nationaux, modification et DORS/74-534, Règlement sur les baux et permis d'occupation, modification,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité fasse un autre examen dudit DORS.

DORS/74-535, Règlement sur les renseignements relatifs à la commercialisation des pommes de l'Ontario (marchés interprovincial et d'exportation), DORS/74-536, Règlement sur les droits de permis relatifs à la commercialisation des pommes de l'Ontario (marchés interprovincial et d'exportation), DORS/74-537, Règlement sur la fixation des prix des pommes de l'Ontario (marchés interprovincial et d'exportation) et DORS/74-538, Règlement sur

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Agriculture with respect to certain comments on the said SOR's and with the appropriate official of the Privy Council Office with respect to certain other comments on SOR's 74-537 and 74-538.

On SOR/74-539, Special Services and Fees Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Privy Council Office with respect to certain comments on the said SOR.

SOR/74-540, Armed Forces Postal Regulations, amendment, was considered.

On SOR/74-541, General Preferential Tariff Benefit Withdrawal Order,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Privy Council Office with respect to certain comments on the said SOR.

On SOR/74-542, Cattle Stabilization Regulations, 1974-75,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Agriculture with respect to certain comments on the SOR.

The Committee considered:

SOR/74-544, Food and Drug Regulations, amendment; SOR/74-545, Prevention of Crime (U.N. Congress) Privileges and Immunities Order; SOR/74-546, B.C. Fishery Regulations, amendment; SOR/74-548, Tuna Fishery Regulations, amendment; SOR/74-550, Federal Court Rules, amendment with SOR/74-122, Federal Court Rules, amendment; SOR/74-553, National Harbours Board Operating By-Law, amendment; SOR/74-554, Tariff of Berthage, Buoyage and Anchorage Charges, amendment; SOR/74-555, Tariff of Harbour Dues, amendment; SOR/74-556, Tariff of Passenger Charges, amendment.

On SOR/74-557, Tariff of Wharfage Charges, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the National Harbours Board with respect to certain comments on the said SOR.

The Committee considered SOR/74-558, Trois-Rivières Water Service Tariff, amendment and SOR/74-563, Farm Credit Act Interest Rates Regulations, amendment.

On SOR/72-444, Animal Blood-Typing Fees Regulations with SOR/73-548, Copyright Fees Order and SOR/73-549, Industrial Design Fees Order,

l'octroi des permis pour la commercialisation des pommes de l'Ontario (marchés interprovincial et d'exportation),

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de l'Agriculture au sujet de certains commentaires sur lesdits DORS et avec le représentant compétent du Bureau du Conseil privé au sujet de certains autres commentaires sur les DORS/74-537 et 74-538.

DORS/74-539, Règlement sur les droits postaux de services spéciaux, modification,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du Bureau du Conseil privé au sujet de certains commentaires sur ledit DORS.

DORS/74-540, Règlement des postes pour les Forces armées, modification, est étudié.

DORS/74-541, Décret retirant l'avantage du Tarif de préférence général,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du Bureau du Conseil privé au sujet de certains commentaires sur ledit DORS.

DORS/74-542, Règlement de 1974-1975 sur la stabilisation du prix des bovins,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de l'Agriculture au sujet de certains commentaires sur ledit DORS.

Le Comité étudie:

DORS/74-544, Règlement sur les aliments et drogues, modification; DORS/74-545, Décret sur les privilèges et immunités (Congrès des Nations-Unies pour la prévention du crime); DORS/74-546, Règlement de pêche de la Colombie-Britannique, modification; DORS/74-548, Règlement de pêche du thon, modification; DORS/74-550, Règles de la Cour fédérale, modification ainsi que DORS/74-122, Règles de la Cour fédérale, modification; DORS/74-553, Règlement d'exploitation du Conseil des ports nationaux, modification; DORS/74-554, Tarif des droits d'amarrage, de corps-mort et de mouillage, modification; DORS/74-555, Tarif des droits de port, modification; DORS/74-556, Tarif des droits de passager, modification.

DORS/74-557, Tarif des droits de quai, modification,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du Conseil des ports nationaux au sujet de certains commentaires sur ledit DORS.

Le Comité étudie DORS/74-558, Tarif des droits de service d'eau de Trois-Rivières, modification et DORS/74-563, Règlement sur les taux d'intérêt de la Loi sur le crédit agricole, modification.

DORS/72-444, Règlement sur les droits d'identification des groupes sanguins d'animaux, DORS/73-548, Ordonnance sur les droits en matière de droit d'auteur et

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Privy Council Office with respect to certain comments on the said SOR's.

On SOR/73-604, Pacific Tariff of Wharf Charges,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the National Harbours Board with respect to certain comments on the said SOR.

On SOR/73-717, Seeds, other than Seed Potatoes, Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Agriculture with respect to certain comments on the said SOR.

On SOR/74-65, British Metal Corporation (Canada) Limited Export Order, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Indian Affairs and Northern Development with respect to certain comments on the said SOR.

On SOR/74-178, Pension Benefits Standards Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Finance with respect to certain comments on the said SOR.

On SOR/74-136, Ship Routing Regulations,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Ministry of Transport with respect to certain comments on the said SOR.

Agreed,—That the comments by Counsel to the Committee on SOR's/74-520, 74-533, 74-534, 74-535 paragraph 3 thereof, 74-541, 74-550 paragraph 2 thereof, 72-444, 73-548, 73-717, 74-65, 74-178 and 74-136 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

Mr. Eglington and Miss Mayrand answered questions.

Mr. Béchard moved,—That the revised French version of the criteria proposed by the Law Clerk and Parliamentary Counsel of the Senate be adopted by this Committee and the Joint Chairmen so report to their respective Houses.

After debate thereon, the question being put on the said motion, it was agreed to.

Agreed,—That a corrigendum be printed to insert on page 4:6 of Issue No. 4 in the motion of Mr. Robinson, left column, in line 7 thereof, immediately after the word "reasonable" the words "living and" and, right column,

DORS/73-549, Ordonnance sur les droits en matière de dessins industriels,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du Bureau du Conseil privé au sujet de certains commentaires sur lesdits DORS.

DORS/73-604, Tarif de droits de quai du Pacifique,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du Conseil des ports nationaux au sujet de certains commentaires sur ledit DORS.

DORS/73-717, Règlement sur les semences, sauf les pommes de terre de semence, modification,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de l'Agriculture au sujet de certains commentaires sur ledit DORS.

DORS/74-65, Ordonnance sur les exportations de la British Metal Corporation (Canada) Limited, modification,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère des Affaires indiennes et du Nord au sujet de certains commentaires sur ledit DORS.

DORS/74-178, Règlement sur les normes de prestations de pension, modification,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère des Finances au sujet de certains commentaires sur ledit DORS.

DORS/74-136, Règlement sur l'organisation du trafic maritime,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère des Transports au sujet de certains commentaires sur ledit DORS.

Il est convenu,—Que les commentaires du conseiller auprès du Comité portant sur les DORS/74-520, 74-533, 74-534, 74-535, paragraphe 3, 74-541, 74-550, paragraphe 2, 72-444, 73-548, 73-717, 74-65, 74-178 et 74-136 soient imprimés *in extenso* dans les témoignages de la séance d'aujourd'hui.

M. Eglington et M[lle] Mayrand répondent aux questions.

M. Béchard propose,—Que la version française revisée des critères proposés par le secrétaire légiste et le conseiller parlementaire du Sénat soit adoptée par le Comité et que les coprésidents en fassent rapport à leur Chambre respective.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu,—Qu'un corrigendum soit imprimé pour insérer à la page 4:6 du fascicule n° 4, dans la motion de M. Robinson: a) colonne de gauche, ligne 7, immédiatement après le mot «reasonable» les mots «living and» et

in line 7 thereof immediately after the word «raisonnable» the words «de séjour et».

At 10:38 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

b) colonne de droite, ligne 7, immédiatement après le mot «raisonnables», les mots «de séjour et».

A 10 h 38, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

A. B. Mackenzie

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, November 28, 1974.

• 0943

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order. With the arrival of Mr. Baldwin we have enough members for the transaction of business. I might say, for the purpose of the record, that Senator Forsey is making a speech in Scotland and is out of the country. He will be with us next week.

As we lack a quorum for passing motions, we will proceed then to the consideration of the stautory instruments before us this morning.

We start with No. 515, Customs Duty Reduction Regulations. Our Counsel, Mr. Eglington, points out that the amending regulation came into force one day before it was registered. Is this fatal or does it just mean that anybody who was affected by it on that particular day would have a fight in court?

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): It is not fatal but the person cannot technically be prosecuted.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I see. So this department, then, took its chances on that and you have drawn it to their attention.

Mr. Eglington: Subsection 2 of Section 9 requires that the regulation makes the authority advise the Clerk of the Privy Council in writing as to the reasons why it is not practical for the regulation to come into force on the day on which it is registered. I think this is the first time this has come up. Perhaps we ought to ask the Clerk of the Privy Council in this case for the reasons.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Is it agreed that Mr. Eglington shall so find out for us?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The second one is Order in Council 516, the Alberta Fishery Regulations. This, again, is a matter, Mr. Eglington, of there being some proper identification as to how this came about. Am I correct?

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And you are drawing this to the attention of those who draft the fisheries regulations?

Mr. Eglington: Right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. The third one is No. 519 and it has no comment. This deals with the Ontario Fishery regulations.

The fourth one is No. 520, Small Harbours Leasing Regulations and you have a fair commentary here. This seems to be one of the two or three things we can really get our teeth into this morning. So to make your comments intelligible at this point in our proceedings we will have the commentary by our counsel.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 28 novembre 1974

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre. M. Baldwin vient d'arriver et nous avons suffisamment de membres pour commencer nos délibérations. Laissez-moi vous dire tout d'abord que le sénateur Forsey est en voyage outremer, il doit faire un discours en Écosse. Il sera de retour parmi nous la semaine prochaine.

Comme nous n'avons pas quorum pour adopter des motions, nous allons immédiatement passer à l'étude des textes réglementaires que nous avons en mains.

Prenons d'abord le document n° SOR/74-515, règlement de réduction des droits de douanes. Notre conseiller, M. Eglington, souligne que ce règlement modificateur est entré en vigueur un jour avant son enregistrement. Est-ce que c'est fatal ou est-ce que cela signifie simplement qu'une personne affectée par ce règlement ce jour-là aurait à passer devant les tribunaux?

M. G. C. Eglington (Conseiller du comité): Ce n'est pas fatal, mais une personne ne pourrait être techniquement poursuivie.

Le coprésident (M. McCleave): Je vois. Par conséquent le ministère a donc pris des risques et vous avez porté cette question à leur attention.

M. Eglington: Le paragraphe 2 de l'article 9 exige que le règlement qui fait autorité informe le greffier du Conseil privé par écrit de la ou des raisons pour lesquelles ce règlement ne pouvait entrer en vigueur le jour où il était enregistré. Je pense que c'est la première fois que ce cas se présente. Il nous faudrait peut-être en demander la raison au greffier du Conseil privé.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Êtes-vous d'accord pour que M. Eglington fasse cette démarche?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Le deuxième document, l'ordonnance du Conseil 516, règlement sur la pêche en Alberta. Là encore, il faudrait que M. Eglington sache comment ce règlement a été adopté. Est-ce bien cela?

M. Eglington: C'est cela.

Le coprésident (M. McCleave): Et vous portez ce règlement à l'attention de ceux qui ont rédigé le règlement sur la pêche?

M. Eglington: C'est juste.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie. Troisième document n° 519, il n'y a pas de remarque. Il a trait aux règlements sur la pêche en Ontario.

Le quatrième n° 520, règlements sur la cession à bail des ports pour petits bateaux. Le commentaire y est annexé. Il me semble que ce soit une des trois ou quatre questions dont nous pourrions discuter ce matin. Afin que nos observations soient bien fondées, je vais demander à notre conseiller de nous parler de ce document.

[*Text*]

SOR/74-520

SMALL CRAFT HARBOURS LEASING REGULATIONS

Public Lands Grants Act
P.C. 1974-1997

November 7, 1974

Section 4 of the Public Lands Grants Act reads, in part, as follows:—

"(1) The Governor in Council may

(*a*) authorize the sale, lease or other disposition of public lands that are not required for public purposes and for the sale, lease or other disposition of which there is no other provision in the law;

(*b*) make regulations authorizing the Minister having the control, management and administration of any such public lands to sell, lease or otherwise dispose of them, subject to such limitations and conditions as the Governor in Council may prescribe..."

The recitals to these regulations indicate that the relevant paragraph is paragraph (*b*) under which the Minister may be authorized to lease subject to limitations and conditions prescribed by the Governor in Council. Sections 4 to 6 of these regulations embody such limitations and conditions. Section 3, however, would appear to sub-delegate to the Minister the power to prescribe the limitations and conditions for it purports to allow the Minister to determine conditions as to rent, renewal or otherwise as he considers necessary or advisable. In favour of this section it can be argued that a power or authorization to lease must confer some discretion as to the terms of the leases to be granted, else the Minister be merely a signing officer, and that the discretion is limited because confined to "conditions as to rent, renewal or otherwise", the word "otherwise" being limited by the words "rent" and "renewal" to terms normally incident to leases. This view would be supported by the rather extraordinary nature of the limitations and conditions embodied in sections 4 to 6.

The Committee may consider that a questionable subdelegation is involved or, alternatively, that section 3 is necessarily limited to usual lease conditions, a power to specify which is inherent in any lawfully conferred power to lease.

Paragraph (*a*) of section 4(1) of the Act does not seem to be germane except to define the lands that may be subject to the exercise of the Governor in Council's power under paragraph (*b*) of the same subsection.

• 0945

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, Mr. Eglington, would you answer questions, or perhaps put the issue in brief for us.

Mr. Eglington: The authority for making this regulation is in paragraph (*b*) of subsection (1) of Section 4 of the Public Lands Grants Act and it empowers the Governor in Council to make regulations authorizing the Minister,

[*Interpretation*]

DORS/74-520

RÈGLEMENT SUR LA CESSION À BAIL DES PORTS POUR PETITS BATEAUX

Loi sur les concessions de terres publiques
C.P. 1974-1997

7 novembre 1974

L'article 4 de la Loi sur les concessions de terres publiques se lit, en partie de la façon suivante:—

«(1) Le gouverneur en conseil peut

(*a*) autoriser la vente, location ou autre aliénation de toutes terres publiques qui ne sont pas requises pour des fins publiques et dont la vente, la location ou autre aliénation n'est pas autrement prévue par la loi;

(*b*) établir des règlements autorisant le ministre qui a le contrôle, la gestion et l'administration de toutes terres publiques de cette nature à les vendre, louer ou autrement aliéner, sous réserve des limitations et conditions que peut prescrire le gouverneur en conseil;

Le préambule de ce règlement montre que l'alinéa pertinent est l'alinéa (*b*) en vertu duquel le ministre peut être autorisé à louer sous réserve de limitations et conditions que peut prescrire le gouverneur en conseil. Les articles 4 à 6 de ce règlement exposent ces limitations et conditions. Cependant, l'article 3 semble sous-déléguer au ministre le pouvoir de prescrire les limitations et conditions parce qu'il tend à autoriser le ministre à déterminer les conditions de location, de renouvellement du bail ou autres qu'il juge nécessaires ou souhaitables. On peut soutenir en faveur de cet article qu'un pouvoir ou une autorisation de louer à bail doit laisser un pouvoir discrétionnaire quant aux conditions des baux à accorder, autrement le ministre est un simple agent signataire et que le pouvoir discrétionnaire est limité parce qu'il est restreint aux «conditions de loyer, de renouvellement du bail ou autres», le mot «autres» étant limité par les mots «loyer» et «renouvellement» à des conditions trouvées normalement dans les baux. Cette opinion serait appuyée par la nature assez extraordinaire ds limitations et conditions prévues aux articles 4 à 6.

Le Comité peut estimer qu'une sous-délégation douteuse est en cause ou, encore, que l'article 3 est nécessairement restreint aux conditions habituelles du bail, le pouvoir de préciser ce qui est inhérent dans tout pouvoir légitimement accordé de louer à bail.

L'alinéa (*a*) de l'article 4(1) ne semble pas s'y rapporter, sauf pour définir les terres qui peuvent être assujetties à l'exercice du pouvoir du gouverneur en conseil au terme de l'alinéa (*b*) du même paragraphe.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, voulez-vous répondre aux questions pour nous expliquer brièvement ce dont il s'agit.

M. Eglington: Ce règlement est expliqué à l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 4 de la Loi sur les concessions de terres publiques. Il permet au gouverneur en conseil d'établir des règlements autorisant le ministre

[*Texte*]

in this case the Minister of Fisheries, to sell, lease or otherwise dispose of lands subject to such limitations and conditions as the Governor in Council may prescribe, and the Governor in Council has prescribed the conditions in Sections 4, 5 and 6.

At Section 3 there is what purports to be a delegation to the Minister of the power to impose conditions in the leases that are granted, upon such conditions as to rent, renewal or otherwise as he considers necessary or advisable. The issue that arises is whether this is an improper subdelegation or whether this is simply granting to the Minister as part of his power of leasing a reasonable power to impose the ordinary sorts of terms and conditions that generally appear in leases. That interpretation could be supported on two grounds, either as it stands, that it is a reasonable proposition, or secondly, that the words "rent renewal or otherwise" are very limiting because the word "otherwise" is necessarily limited by rent and renewal to the very ordinary sorts of terms that appear in leases, and this really raises the issue for the Committee as to what view it takes of delegations of this type.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We would have to guess really what type of buildings or land were involved, would we not? I mean, you are down by the waterfront and the fact that they say you cannot enter into a lease or licence with a person for banking, which is set forth in the next section, Section 4, does seem a little ridiculous. I do not suppose there are any buildings for banks down by the riverside.

Mr. Eglington: There are particular terms that are extraordinary. They would appear to fit within the terms of paragraph (b) of the act, limitations and conditions prescribed by the Governor in Council, but what appears to be delegated to the Minister is the power to put in all the terms of the leases that one would normally expect, rent renewal or otherwise.

Mr. Baldwin: As I appreciate it, what you are saying here is that the Minister is put in the place of the Governor in Council.

Mr. Eglington: That is right.

Mr. Baldwin: There is a clear conflict there between the regulatory granting power in the statute and what in fact has been granted here.

Mr. Eglington: That is correct.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Godfrey.

Senator Godfrey: Section 4 (b) seems quite clear. You can delegate the authority, which seems to be the only practical thing to do, and you do not have to have any limitations and conditions: although there are actually some, those are just mandatory. I cannot see any objection in this at all.

Mr. Eglington: I think, Senator Godfrey, that is the first true issue and your answer to that may very well be the correct one, that authorizing the Minister to lease necessarily authorizes the Minister to set ordinary sorts of terms that appear in leases—rent and renewal, covenants and so on.

[*Interprétation*]

et, dans ce cas le ministre des Pêches, à vendre, louer ou autrement aliéner toute terre publique, sous réserve des limitations et conditions que peut prescrire le gouverneur en conseil. Le gouverneur en conseil prescrit des conditions aux articles 4, 5 et 6.

L'article 3 accorde au ministre le pouvoir d'imposer dans les baux qui sont accordés des conditions concernant les loyers, le renouvellement du bail notamment, selon qu'il le juge nécessaire ou souhaitables. Or, s'agit-il d'une sous-délégation de pouvoir qui n'a pas lieu d'exister ou s'agit-il simplement d'accorder au ministre comme partie du pouvoir qui lui est conféré, de louer des terres publiques, le pouvoir d'imposer dans une juste mesure les conditions habituelles que l'on trouve dans un bail. Cette interprétation s'appuie sur deux points, soit qu'il s'agisse d'une proposition raisonnable, soit que les mots «renouvellement du bail notamment» sont très restrictifs puisque le mot «notamment» se limite nécessairement aux conditions de location ou de renouvellement que l'on trouve habituellement dans un bail. Le Comité doit donc se demander ce qu'il pense de cette sorte de délégation de pouvoir.

Le coprésident (M. McCleave): Il nous faudrait vraiment deviner de quel genre d'édifices ou de terrains il s'agit, n'est-ce pas? Si vous êtes le long du rivage, le fait que le règlement vous interdise d'avoir un bail ou un permis à des fins bancaires, ainsi que le stipule l'article 4, me semble un peu ridicule. Je n'ai pas l'impression qu'il y ait d'édifices bancaires le long des rivières.

M. Eglington: Certaines conditions sont assez extraordinaires, Elles semblent s'insérer à l'alinéa b) de la loi, qui parle de limitations et conditions prescrites par le gouverneur en conseil, mais on semble déléguer au ministre le pouvoir d'inclure toutes les conditions des baux, auxquelles on peut normalement s'attendre, qu'il s'agisse du renouvellement d'une location par exemple.

M. Baldwin: Si je comprends bien, vous dites que le ministre remplace le gouverneur en conseil.

M. Eglington: C'est cela.

M. Baldwin: Il y a un conflit évident entre le pouvoir de règlement dans la loi et ce qui a été accordé ici.

M. Eglington: C'est juste.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: L'article 4 b) me semble très clair. Vous pouvez déléguer un pouvoir, ce qui me semble parfaitement normal du point de vue pratique, et vous n'avez pas de limitations ni de conditions; il en existe quelques-unes qui sont obligatoires. Je n'y vois pas d'objection.

M. Eglington: Je crois, sénateur Godfrey, que c'est la véritable question et que votre réponse peut très bien être la bonne: autoriser le ministre à louer, c'est l'autoriser nécessairement à établir les conditions que l'on trouve normalement dans un bail, s'il s'agit de louer et de renouveler un bail par exemple.

[*Text*]

If on the other hand granted that is not really the answer that is acceptable, and that the power to lease is a power to lease subject to limitations and conditions that are prescribed, then one gets through to the question of whether this is a good kind of delegation or not.

• 0950

Senator Godfrey: He cannot have it for more than 10 years.

Mr. Eglington: But what is the import then of the words "as he considers necessary or advisable"? Is that something that is necessarily carried by the general power to lease?

Senator Godfrey: I would think so.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is probably prolixity but surely it does not give them any larger powers than what is set forth in the first part of number 3. How could it?

Mr. Eglington: I tend myself to dispute that the power to lease that is granted necessarily carries with it the power to impose ordinary sorts of terms and conditions and that what has been done in five and six, for instance, is to set out extraordinary things. But I am not sufficiently sure of that interpretation of the power to lease not to raise the question of the delegation. If the power to lease that is granted is simply a power to lease upon the terms and conditions that have been prescribed and no other power, then section 3 of the regulations would appear to be ultra vires, as enabling the Minister to prescribe his own terms and conditions.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): May I suggest that you do take up the various points of view that have been presented with the Minister of Fisheries. Does the reference to authorizing the minister mean any minister under the Public Lands Grants Act?

Mr. Eglington: The act has a section in it which in effect specifies which minister is involved.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I notice that they have the Minister of Finance in here. They also have the Treasury Board in here as well. But you are satisfied that the minister there can refer to the Minister of Fisheries without getting anybody in trouble?

Mr. Eglington: I think so.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, you take it up then, and you can show them the proceedings this morning, the points raised by Mr. Baldwin and Senator Godfrey.

The next one is instrument 530, Northwest Territories Fisheries Regulations amendment. No comment on that one.

The next two, they are actually together, are instruments 533 and 534 of the National Parks General Regulations amendment, and your commentary can be placed in here with regard to both.

Mr. Eglington: Yes.

[*Interpretation*]

Si par ailleurs, ce n'est pas la réponse, et que le pouvoir de louer est limité en vertu de conditions explicites, il faut se demander s'il s'agit là de délégation de pouvoir souhaitable ou non.

Le sénateur Godfrey: Il ne peut l'avoir pour plus de dix ans.

M. Eglington: Mais quelle est la portée des mots: «selon qu'il le juge nécessaire ou souhaitable»? Est-ce qu'il découle nécessairement du pouvoir général de location?

Le sénateur Godfrey: Je le pense.

Le coprésident (M. McCleave): C'est probablement un texte prolixe, mais cela ne leur donne sûrement pas des pouvoirs plus étendus que ceux énumérés dans la première partie de l'article 3. Comment cela pourrait-il se faire?

M. Eglington: Je me demande moi-même si ce pouvoir de location accorde nécessairement le pouvoir d'imposer les conditions habituelles; ce qui a été fait dans les articles 5 et 6, par exemple, afin de déterminer des cas extraordinaires. Mais je ne suis pas tout à fait certain que cette interprétation du pouvoir de location ne soulève pas la question de délégation. Si ce pouvoir de location est simplement un pouvoir de louer selon les termes et conditions qui ont été prescrites, les règlements en vertu de l'article 3 semblent être un excès de pouvoir étant donné qu'il permet au ministre de prescrire ses propres conditions.

Le coprésident (M. McCleave): Puis-je vous proposer de présenter les différents points de vue qui ont été énoncés ici au ministre des Pêches. Cette note qui autorise le ministre, signifie-t-elle tout ministre en vertu de la Loi sur les concessions des terres publiques?

M. Eglington: La loi comporte un article qui précise de quel ministre il s'agit.

Le coprésident (M. McCleave): Je vois qu'on mentionne également le ministre des Finances, ainsi que le Conseil du Trésor. Mais vous croyez que le ministre dont on parle ici peut communiquer avec le ministre des Pêches sans causer de problèmes à d'autres?

M. Eglington: Je le crois.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, si vous voulez bien vous en occuper, vous pourrez vous servir du procès-verbal de ce matin et des arguments soulevés par M. Baldwin et le sénateur Godfrey.

Le document suivant qui porte le numéro 530 s'intitule: Règlements de pêche des territoires du Nord-Ouest. Il n'y a pas de commentaire.

Les deux suivants, les documents 533 et 534 traitent de l'amendement aux règlements régissant les parcs nationaux. Vos remarques concernent les deux à la fois.

M. Eglington: Oui.

[*Texte*]

SOR/74-533

NATIONAL PARKS GENERAL REGULATIONS, amendment

National Parks Act
P.C. 1974-2094

November 21, 1974

1. The preamble does not recite the section in the enabling statute pursuant to which the Regulations are made.

The relevant section of the National Parks Act is section 7.

2. The amendment, which has the effect of altering the legal rights of lessees in respect of leases granted after 23 September 1974, was not published until 9th October, 1974. This is not an instance where freedom from prosecution under section 9 of the Statutory Instruments Act is a relevant consideration. One wonders, however, as to the propriety of affecting the rights under leases granted between 23rd September and 9th October 1974, during which time no notification had been made by publication in the Gazette of the diminution of the rights previously granted under leases in the National Parks. If it is the fact that no leases were granted during the period in question why was it necessary to specify a date for the change in leasing policy prior to publication in the Gazette?

See SOR/74-534.

SOR/74-534

NATIONAL PARKS LEASE AND LICENCE OF OCCUPATION REGULATIONS, amendment

National Parks Act
P.C. 1974-2095

November 22, 1974

1. The preamble does not recite the section in the enabling statute pursuant to which the Regulations are made.

The relevant section of the National Parks Act is section 7.

2. The amendment, which has the effect of altering the legal rights of lessees in respect of leases granted after 23 September 1974, was not published until 9th October 1974. This is not an instance where freedom from prosecution under section 9 of the Statutory Instruments Act is a relevant consideration. One wonders, however, as to the propriety of affecting the rights under leases granted between 23rd September and 9th October 1974, during which time no notification had been made by publication in the Gazette of the diminution of the rights previously granted under leases in the National Parks. If it is the fact that no leases were granted during the period in question why was it necessary to specify a date for the change in leasing policy prior to publication in the Gazette?

3. The words «est sujet à une réserve pour le passage du public d'une...» should presumably read «est sujet à un droit de passage public sur une...» being the same phrase used in SOR/74-533 and the normal legal terminology.

[*Interprétation*]

DORS/74-533

RÈGLEMENTS GÉNÉRAUX RÉGISSANT LES PARCS NATIONAUX—Modification

Loi sur les parcs nationaux
C.P. 1974-2094

Le 21 novembre 1974

1. L'article de la loi habilitante en vertu de laquelle les règlements sont établis ne figure pas au préambule.

L'article 7 de la Loi sur les parcs nationaux est l'article afférent.

2. L'amendement, qui tend à modifier les droits juridiques des preneurs pour les baux accordés après le 23 septembre 1974, n'a été publié que le 9 octobre 1974. Il ne s'agit pas d'un cas où l'exemption de poursuites en vertu de l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires est applicable. On se demande, toutefois s'il est permis de modifier des droits conférés en vertu de baux octroyés entre le 23 septembre et le 9 octobre 1974, période durant laquelle le public n'a pas été officiellement informé, dans la Gazette du Canada, de la restriction des droits déjà octroyés par bail dans les parcs nationaux. Si aucun bail n'a été accordé durant cette période, pourquoi a-t-on jugé nécessaire de préciser une date pour la modification de la ligne de conduite en matière de locations à bail, avant sa publication dans la Gazette du Canada?

Voir DORS/74-534.

DORS/74-534

RÈGLEMENT SUR LES BAUX ET PERMIS D'OCCUPATION DES PARCS NATIONAUX—Modification

Loi sur les parcs nationaux
C.P. 1974-2095

Le 21 novembre 1974

1. L'article de la loi habilitante en vertu de laquelle les règlements sont établis ne figure pas au préambule.

L'article 7 de la Loi sur les parcs nationaux est l'article afférent.

2. L'amendement, qui tend à modifier les droits juridiques des preneurs pour les baux accordés après le 23 septembre 1974, n'a été publié que le 9 octobre 1974. Il ne s'agit pas d'un cas où l'exemption de poursuites en vertu de l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires est applicable. On se demande, toutefois s'il est permis de modifier des droits conférés en vertu de baux octroyés entre le 23 septembre et le 9 octobre 1974, période durant laquelle le public n'a pas été officiellement informé, dans la Gazette du Canada, de la restriction des droits déjà octroyés par bail dans les parcs nationaux. Si aucun bail n'a été accordé durant cette période, pourquoi a-t-on jugé nécessaire de préciser une date pour la modification de la ligne de conduite en matière de locations à bail, avant sa publication dans la Gazette du Canada?

3. Les mots «est sujet à une réserve pour le passage public d'une...» devrait se lire «est sujet à un droit de passage public sur une...» expression juridique reconnue et employée dans DORS/74-533.

[*Text*]

See SOR/74-533.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is points number one and two. And, in addition, you have a quarrel about some of the French words in it—point number three in relation to instrument number 534.

Mr. Eglington: The terminology is something we can take up in the ordinary course.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now, perhaps we could deal with point number two, because you have covered point number one so often with us that I am sure the departments will now realize that we would like some more exact description of the sections under which these regulations are made. But point number two is important and perhaps you could eloborate on that for a moment and then the Committee may wish to raise questions about it.

• 0955

Mr. Eglington: The purport of the two amendments is to reserve in future leases a public strip of 100 feet in width along the shores of lakes, rivers and streams in national parks. It was done in such a way that the reservation was to apply to leases made after September 23, 1974 and the amending regulations were made on September 17. So they were made on one day and they were to take effect one week later. They were registered on September 20, which meant they were registered before they were to take effect. And the regulation under the act takes effect on that day, the day it is registered it is deemed to be made on that day. They were not published in the *Gazette* until October 2. Section 9 of the act is an exculpatory clause for any person who does something which is wrong under a regulation before that regulation is published. This is not a question of somebody infringing a regulation, but it raises a question of the rights of a person who was granted a lease after September 23 and before October 9 when it was published.

It could well be that there were no leases granted in that time. But there may have been leases granted during that week, and one wonders why it was necessary to restrict the rights in leases before a reservation is published in the *Gazette*.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Surely this is a case in which you deal with the National Parks Act drafter of regulations and ask him in effect if this did occur, and also draw to his attention the questionable translation in French.

Mr. Eglington: It also raises a question of principle because if Parliament saw fit to put in the exculpatory clause in connection with people who actually breach a regulation before it is published, what view is the Committee going to take of regulations which take effect before they are published which do not have the effect of rendering something an offense?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think it would be easier for us, Mr. Eglington, if we had a specific example. You say that something may have happened here, but it may not. I think if we were putting our efforts into a specific instance where a red-blooded Cana-

[*Interpretation*]

Voir DORS/74-533.

Le coprésident (M. McCleave): Il y a les points numéro 1 et numéro 2 et une remarque concernant le texte français, il s'agit du point numéro 3 relatif au texte réglementaire 534.

M. Eglington: Nous pourrons discuter de la terminologie en temps opportun.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pourrions peut-être étudier le point numéro 2, car vous avez déjà soulevé le premier point si souvent que je suis certain que les ministères réalisent maintenant qu'ils nous faudrait une description plus exacte des articles donnant lieu à des règlements. Mais le point numéro 2 est important et vous pourriez peut-être apporter des précisions avant que les membres du comité posent des questions.

M. Eglington: Le but de ces amendements est de réserver pour le passage du public une bande de terre de 100 pieds de largeur en bordure des lacs, des rivières et cours d'eau dans les parcs nationaux. Cet article est fait de telle façon que cette réserve s'applique aux baux faits après le 23 septembre 1974 et le règlement a été modifié le 17 septembre. Par conséquent le règlement a été fait cette journée et devait être mis en vigueur une semaine plus tard. L'enregistrement a été fait le 20 septembre ce qui signifie qu'il a été fait avant la mise en vigueur. Le règlement en vertu de cette loi prend effet ce jour-là, c'est-à-dire le jour où il a été enregistré. Ces règlements n'ont pas été publiés dans la Gazette avant le 9 octobre. L'article 9 de la loi est une clause exonératoire pour toute personne qui commet une infraction à un règlement, avant que ce règlement soit publié. Il ne s'agit pas de savoir si une personne a enfreint un règlement, mais de déterminer quels sont les droits d'une personne à qui on a accordé un bail après le 23 septembre et avant le 9 octobre, date de la publication.

Il se peut très bien qu'il n'ait pas eu de baux accordés à ce moment-là. Mais il peut y en avoir eu durant cette semaine, et on se demande pourquoi il a semblé nécessaire de restreindre les droits dans les baux avant de publier cette réserve dans la *Gazette*.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agira de contacter la personne qui a rédigé le règlement de la Loi sur les parcs nationaux pour lui demander si en fait il y a eu des cas de ce genre et également porter à son attention le caractère discutable de la traduction française.

M. Eglington: Ceci pose également une question de principe, car si le Parlement a cru bon d'inclure une clause exonératoire pour les personnes qui auraient enfreint le règlement avant qu'il soit publié, comment le comité va-t-il considérer les règlements qui entrent en vigueur avant d'être publiés et qui n'ont pas pour effet de désigner telle ou telle infraction?

Le coprésident (M. McCleave): Vous nous faciliteriez la tâche, monsieur Eglington, en nous citant un cas précis. Vous dites qu'un cas peut se produire, mais cela n'est pas certain. Si nous avions par exemple le cas d'un Canadien en chair et en os, plutôt qu'un fantôme, à qui un

[*Texte*]

dian instead of a phantom Canadian had suffered something by reason of a regulation, then it would make more sense. But does the Committee want to follow further at this time the point raised by Mr. Eglington?

Mr. Béchard: Monsieur le président, I want to know if that regulation will affect in any way the former lessee the *locataire*.

Mr. Eglington: No, their rights are expressly preserved. The only possible adverse effect it could have is on people to whom leases were granted between September 23 and October 9 of this year.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, all right. I take it then the mood of the Committee is probably that we should push along, but that you find that specific point out. Then if somebody is affected, we will have to deal with it as a practical problem rather than a theoretical problem.

Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We now go to four regulations under the Ontario Apple Information Interprovincial and Export Regulation—535, 536, 537, and 538.

You raise an important point in No. 3, in your commentary on page 535. I will ask Mr. Mackenzie to arrange that this commentary on paragraph No. 3 be printed. The first two deal with the recitation. Also in No. 2 you have something to the effect that there is no footnote reference. These can be drawn to the department's attention.

We do have a point of principle in No. 3 that I think is of real importance. Would you elaborate on your remarks, Mr. Eglington? Then the Committee can take up the challenge.

SOR/74-535

ONTARIO APPLE INFORMATION (INTERPROVINCIAL AND EXPORT) REGULATIONS

Agricultural Products Marketing Act

November 21, 1974

3. Section 6 of the Regulations subjects producers or marketers to inspection whenever requested by an officer of the Ontario Apple Marketing Commission or by a person appointed by the Commission to inspect books, records and premises. This power is extremely broad and ought to be subject at least to the requirements that the person inspecting show his identification and authority and that inspection be carried out at a reasonable time of the day. A good form of regulations with respect to inspection is to be found in section 12(2) of the Atomic Energy Regulations, SOR/74-334,

"An inspector shall be furnished with a certificate of his appointment, setting out

[*Interprétation*]

tel règlement aurait porté préjudice, ça aurait plus de sens. Est-ce que le comité veut traiter de la question soulevée par M. Eglington?

M. Béchard: Monsieur le président, j'aimerais savoir si ce règlement affectera de quelque façon l'ancien «locataire»?

M. Eglington: Non, leurs droits sont maintenus expressément. La mesure ne pourrait affecter que les personnes à qui on a accordé les baux entre le 23 septembre et le 9 octobre de cette année.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Si je comprends bien, vous voulez qu'on poursuive sur ce point, mais qu'on trouve un cas précis. Si quelqu'un était affecté, nous aurions un problème pratique plutôt qu'un problème théorique.

Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons maintenant quatre règlements sur les renseignements relatifs à la commercialisation des pommes de l'Ontario (marchés interprovincial et d'exportation), les règlements 535, 536, 537 et 538.

Vous avez soulevé un point important au nº 3 de vos remarques à la page 535. Je vais demander à M. Mackenzie de faire imprimer cette remarque. Mes deux premières remarques portent sur l'exposé des pouvoirs constitutionnels sur lesquels s'appuie la loi. Vous mentionnez au nº 2 qu'il n'y a pas de renvoi en bas de page. Il faudrait attirer l'attention du ministère sur ce point également.

Nous avons une question de principe au nº 3 qui, à mon sens, est très importante. Voulez-vous expliquer ces remarques, monsieur Eglington? Le comité pourra ensuite examiner la question.

DORS/74-535

RÈGLEMENT SUR LES RENSEIGNEMENTS RELATIFS À LA COMMERCIALISATION DES POMMES DE L'ONTARIO (MARCHÉS INTERPROVINCIAL ET D'EXPORTATION)

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 21 novembre 1974

3. L'article 6 du Règlement soumet toute personne s'adonnant à la production ou à la commercialisation, à une inspection, lorsque la demande lui en est faite par un fonctionnaire de l'Office de commercialisation des pommes de l'Ontario ou par une personne nommée par l'Office pour inspecter ces livres, registres et lieux. Ce pouvoir est extrêmement vaste et devrait être subordonné, à tout le moins, aux exigences suivantes: que la personne effectuant l'inspection doit faire état de son identité et de son autorité et effectuer l'inspection à une heure raisonnable de la journée. Le paragraphe (2) de l'article 12 du Règlement sur l'énergie atomique, DORS/74-334 peut servir d'exemple relativement à l'inspection;

«Un inspecteur doit recevoir un certificat de sa nomination précisant

[*Text*]

(a) the purpose for which he has been appointed and the place or area in respect of which he has been appointed; and

(b) the period for which he has been appointed to act as an inspector.

and may at all reasonable times enter into any place to which his certificate relates for the purpose of carrying out any inspection specified in the certificate and shall, if so required, produce the certificate to the person in charge thereof.

Some adaptation of these requirements would seem to be in order so that inspection under the Ontario Information Regulations will not be wholly abritrary.

Mr. Eglington: The comment in No. 3 is incorrect in one particular in that it is affecting—I am sorry; I am looking at the wrong section. It is section 6.

Section 6 subjects the producer or the marketer to what is an unlimited power of inspection by the Commission or its officers. Naturally the Commission will inspect by its officers. I do not expect the whole Commission will set out on a view of anybody's premises.

• 1000

For the person who turns up, knocks on the door and says, "I am from the Commission", there is no provision requiring him to produce any identification or any proof of his status and there is no limitation on his power of inspection. It is not limited to reasonable times of the day and it is not limited really as to purposes.

This is something which is to be commented on also in a couple of other regulations in the backlog, but a reasonable compromise in this matter between the necessity to search or inspect and the rights of the subject is to be found in the Atomic Energy Regulations which I inserted there as a guideline, where the inspector is required to produce his ideentification or his power, of his appointment and the reason for his inspection, and limits also the time during which he may carry out inspection. But Section 6 here is totally unlimited.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So you raised it before us as an unusual case of regulatory-making authority. All right, gentlemen, those who would like to make comment on this—this is, I think, an important point of principle. Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: Under Section 2 of the Agricultural Products Marketing Act. This is just as a general regulatory measure.

Mr. Eglington: This is a general regulatory power.

Mr. Baldwin: They may make powers, but how does it fit into the pattern of this? Is there a sub-clause that says they shall make regulations authorizing inspection of books?

Mr. Eglington: Yes. It gives them the power to inspect or to make regulations relating to inspections, and to require the production of books and information.

[*Interpretation*]

(a) à quelle fin il a été nommé ainsi que le lieu ou la région pour lequel ou laquelle il a été nommé, et

(b) la période pour laquelle il a été nommé pour remplir les fonctions d'inspecteur.

et il peut à toute heure raisonnable entrer dans tout lieu visé par son certificat pour y faire une inspection spécifiée dans le certificat, et il doit, sur demande, produire le certificat à la personne responsable dudit lieu.»

Il faudrait adapter ces exigences de sorte que l'inspection effectuée en vertu du Règlement sur les renseignements relatifs à la commercialisation des pommes en Ontario, ne soit pas entièrement arbitraire.

M. Eglington: Le commentaire 3 est inexact dans ce sens qu'il affecte—excusez-moi, je lisais le mauvais article. Il s'agit de l'article 6.

L'article 6 soumet toute personne qui s'adonne à la production ou à la commercialisation à un pouvoir illimité d'inspection de la part de la commission ou ses agents. Naturellement la commission fait ses inspections par l'intermédiaire de ses agents. Je ne crois pas que toute la commission puisse se déplacer pour effectuer une visite.

Rien n'oblige la personne qui vient frapper à la porte en disant «je suis de la commission», à présenter ses papiers d'identité et il n'y a aucune limite à son pouvoir d'inspection. En fait, ni les heures ni les fins de l'inspection ne sont limitées.

C'est une question que l'on retrouve à propos de quelques autres règlements en retard, mais on trouve un compromis raisonnable entre la nécessité de fouiller ou d'inspecter d'une part, et les droits du citoyen d'autre part, dans le Règlement de l'énergie atomique que j'ai pris comme exemple aux termes duquel l'inspecteur doit présenter ses papiers d'identité ou la preuve de son titre et la raison de son inspection; de plus, dans ce règlement, les heures de ces inspections sont également limitées. Par contre ici, à l'article 6, il n'y a aucune limite.

Le coprésident (M. McCleave): Vous voulez donc ainsi nous faire remarquer qu'il s'agit là d'un mauvais usage du pouvoir de réglementation. Très bien, messieurs, s'il y en a qui veulent faire des observations à ce sujet, je crois qu'il s'agit là en effet d'une question de principe importante. Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: A l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, il s'agit juste d'une mesure réglementaire générale.

M. Eglington: Il s'agit d'un pouvoir réglementaire général.

M. Baldwin: Ils peuvent conférer des droits, mais comment cela s'inscrit-il dans le contexte général? Y a-t-il un paragraphe qui stipule qu'ils édicterons des règlements pour autoriser l'inspection des livres?

M. Eglington: Oui. Cela leur donne le pouvoir d'inspecter ou d'émettre des règlements relatifs aux inspections, d'exiger la présentation des livres et d'obtenir certains renseignements.

[*Texte*]

Senator Godfrey: May I ask a question? Is this unusual? I can see that they do it differently under the Atomic Energy Regulations and it certainly seems to me that they should do it this way, but whether in fact it is unusual... I mean this is a pretty broad criterion.

Mr. Eglington: We now get into the question of what "unusual" means. "Unusual" there is meant to mean "out of the ordinary" in the way of expectation, not out of the ordinary necessarily in what happens. Certainly wide powers of inspection are often given agricultural marketing schemes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What about another area, such as dealing with revenue? Somebody marches up to my house and wants to examine my documents under the Income Tax Act, for example. Do they not have to come bearing something so that I cannot shut the door in their face?

Mr. Eglington: That is right. Ever since, I think from the leading cases in law it has certainly been regarded that you cannot be subjected to inspection of premises and search as a general principle without warrant. Other people have rights of inspection doing all sorts of things, but they are limited.

Mr. Baldwin: My recollection is that in a great many cases, the excise cases, fishery cases, drug cases, there are a number of peace officers specified who are given a blanket writ of assistance. It is expected that they will need that because of the nature, but they are armed with it and they are usually identifiable officers, either the RCMP or special investigatory officers. That writ of assistance is a blanket one that entitles them to go in anywhere and do anything at any time, but it is under a specific statutory authorization. You know we went into a stage where almost every act which was passed was giving somebody power to go and examine something or other. I would like to think some sort of blanket understanding would be made that people exercising that power would have to have some credentials to indicate their official function.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this the wish of the Committeee as I gather it is? Senator Godfrey.

• 1005

Senator Godfrey: I really in a way prefer Number 7, whether they trespass unduly on personal rights and liberties. It is really completely unusual; there are no precedents for it. I think it is rather difficult to get it out of the other one. I prefer, as a matter of principle, to . . . I think if you came in at an unreasonable time of the night when it was not necessary, that is trespassing unduly on personal rights.

Mr. Eglington: I agree with you and I think that is probably a very good head to attack it. Its unusualness to me is that one can hardly say the visit of the apple gestapo was at all analogous to searching and seizing under the Narcotics Control Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, Mr. Hnatyshyn.

[*Interprétation*]

Le sénateur Godfrey: Puis-je poser une question? Cela est-il inhabituel? Je vois que c'est différent dans le Règlement de l'énergie atomique et il me semble que cela devrait se passer ainsi, mais la question de savoir s'il s'agit d'une pratique inhabituelle me semble être un critère assez large.

M. Eglington: Il faut évidemment s'entendre sur le sens de «inhabituel». Ici cela veut dire «ce n'est pas ce à quoi l'on pourrait normalement s'attendre» plutôt que «ce n'est pas ce qui se passe en réalité». Il est certain que des pouvoirs étendus d'inspection accompagnent souvent les programmes de commercialisation agricole.

Le coprésident (M. McCleave): Et si l'on passait maintenant à la question du revenu? Quelqu'un arrive chez moi et veut examiner mes registres, en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, par exemple; est-ce qu'il ne doit pas produire une pièce d'identité quelconque, s'il ne veut pas que je ne lui ferme la porte au nez?

M. Eglington: C'est exact. Je crois qu'on a toujours considéré qu'un mandat était nécessaire pour toute inspection des lieux ou perquisition, à moins que l'on dispose d'un pouvoir exceptionnel, lequel est toutefois limité.

M. Baldwin: Je crois que dans bien des cas, les accises, les pêches, les drogues, un certain nombre de représentants de l'ordre reçoivent un mandat global d'assistance. C'est la nature de leurs fonctions qui commande cela et on peut en général les reconnaître, qu'il s'agisse de la GRC ou d'autres inspecteurs spéciaux. Ils ont donc carte blanche, mais aux termes d'une autorisation statutaire précise. Vous savez qu'à un certain moment, presque toutes les lois adoptées donnaient à quelqu'un le pouvoir d'aller inspecter une chose ou une autre. Je pense qu'il faudrait qu'il soit bien entendu en général que les personnes exerçant ce pouvoir doivent produire certains papiers précisant leurs fonctions officielles.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que c'est le sentiment général du Comité également, n'est-ce pas? Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Personnellement je préfère vraiment le n° 7, que cela empiète sur les droits des libertés des citoyens ou non. C'est tout de même tout à fait inhabituel; on ne connaît pas de précédent. Je pense qu'il est assez difficile de le faire ressortir de l'autre. Je le préfère par principe, et je pense que le fait de venir inspecter la nuit, à une heure indue, alors que ce n'est pas nécessaire, constitue un véritable empiètement sur les droits du citoyen.

M. Eglington: Je suis d'accord avec vous et je pense que c'est probablement un premier objectif tout désigné. En disant que c'est inhabituel, je veux dire qu'il serait difficile de déclarer que la visite de la Gestapo des pommes ressemblait à une perquisition et à une saisie aux termes de la loi sur les stupéfiants.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, monsieur Hnatyshyn.

[*Text*]

Mr. Hnatyshyn: Which set of criteria are we using? I noticed that Senator Godfrey quotes from the draft prepared by Professor Eglington, whereas I thought we were dealing with—Just as a matter of information for me. I am curious.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We are on 535 again, and a full page commentary dated November 21 by one of our counsel. I do not know where Senator Godfrey got the number seven either, but Mr. Eglington agreed with him so fast I thought I was stupid.

Mr. Eglington: It was the content of the criterion, not the number.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sorry; yes.

Mr. Eglington: Take it up with the Department of Agriculture.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The criterion there is, "appears for any reason to infringe the rule of law or the rules of natural justice." This matter will be taken up with the Minister but I gather it is a feeling of the Committee, at least at this stage, that people should be armed with some document to set forth their authority so that they will not get shot on sight by some irate apple producer.

Your other commentaries with regard to these regulations deal again with the matter of how the preamble should be more specific. I notice, with regard to number 536, you have quarrelled with one of the portions of the French text. I presume this will be drawn to their attention. We do not necessarily have to put it on the record, but it can go to them.

On the commentary with regard to 537, the Committee asks the Clerk of the Privy Council for reasons.

Mr. Eglington: The written reasons that are furnished to him.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. I guess this is agreed to.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Again, you make the same request with regard to 538. This shall be done by the Committee, as you suggest.

We go now to 539. As you will note, there is an incorrect footnote to the reference dealing with this one, which is an amendment to special services and fees regulations under the Post Office Act. The offending draftsman will be notified.

This is agreed.

We go to 540, under the Post Office Act again, and you have no commentary there.

We go to 541, the general preferential tariff benefit withdrawal order. I read this several times, Mr. Eglington. Perhaps we could put the commentary of counsel in, Mr. Mackenzie, on 541. This will again be a letter from the Committee to the Privy Council Office.

[*Interpretation*]

M. Hnatyshyn: De quels critères nous servons-nous? J'ai remarqué que le sénateur Godfrey avait repris le texte de M. Eglington alors que je pensais que nous traitions de... C'est juste à titre d'information que je pose cette question.

Le coprésident (M. McCleave): Nous sommes revenus à 535, et à une page entière de commentaires d'un de nos conseillers, datée du 21 novembre. Je ne sais pas non plus où le sénateur Godfrey a trouvé ce numéro 7, mais M. Eglington y a répondu si rapidement que j'ai pensé que c'était moi qui me trompais.

M. Eglington: J'ai répondu quant au contenu du critère, non pas au numéro.

Le coprésident (M. McCleave): C'est vrai, excusez-moi.

M. Eglington: . . . il faudrait en parler au ministère de l'Agriculture.

Le coprésident (M. McCleave): Le critère en question est «semble pour quelque raison enfreindre à la loi ou aux règles de justice naturelle». Cette question sera soumise au ministre mais je pense qu'au moins pour le moment, le comité estime qu'il faudrait délivrer certains papiers établissant les droits de ces inspecteurs, afin qu'ils ne se fassent pas canarder par quelque producteur de pommes en colère.

Vos autres observations sur ces règlements portent à nouveau sur le manque de précision du préambule. Je remarque, à propos du nº 536, que vous trouvez à redire sur une partie du texte français. Je pense que cela sera porté à leur attention; il n'est pas nécessaire que nous l'inscrivions au procès-verbal mais on pourra leur en parler.

A propos du nº 537, le comité demande au greffier du Conseil privé d'expliquer les raisons invoquées.

M. Eglington: Les raisons qui lui ont été fournies par écrit.

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Je pense que c'est une chose entendue.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Vous demandez d'ailleurs la même chose à propos du nº 538. Le comité suivra votre suggestion.

Passons maintenant au nº 539. Vous remarquerez qu'il y a une erreur dans la note de référence. Il s'agit d'une modification au règlement sur les droits postaux et services spéciaux, en vertu de la Loi sur les Postes. Le rédacteur en cause en sera avisé.

Nous sommes d'accord là-dessus.

Passons au nº 540, à propos encore de la loi sur les Postes, et vous n'avez pas d'observations à ce sujet.

Maintenant, le nº 541, décret retirant l'avantage du tarif de préférence générale. J'ai relu cela plusieurs fois, monsieur Eglington. Peut-être pourrait-on, monsieur Mackenzie, inscrire, pour le nº 541, les observations de notre conseiller. Cela fera l'objet d'une autre lettre du comité au bureau du Conseil privé.

[*Texte*]

SOR/74-541

GENERAL PREFERENTIAL TARIFF BENEFIT WITHDRAWAL ORDER

Customs Tariff
P.C. 1974-2119

November 21, 1974

The reference to subsection 3.2(2) of the Customs Tariff is misleading in terms of paragraph A 2. of the General Report in that the Customs Tariff as printed in R.S.C. 1970 has been amended by 21-22 Eliz. II (1973) chapter 10.

This omission will be taken up with the Privy Council Office in connection with the matters referred to in paragraph A 2. of the General Report.

Number 542 deals with the Agricultural Stabilization Act and cattle stabilization regulations. Again, it is a matter of your wishing that the preamble be more specific, and it is a problem in the French. This will be pointed out to the Department.

On 544, Food and Drugs Act, there is no commentary.

• 1010

On 545 you have no commentary, but I have a question. This number deals with privileges and immunities, International Organizations Act, and it deals with the United Nations Congress to be held in Toronto. I have no questions on that. No. 546, Regulations under the Fisheries Act dealing with British Columbia and you have no commentary on that. No. 548 is under the Fisheries Act again, dealing with the tuna fishery and you had no commentary under that. We go to the Federal Court and you do have commentary hereunder. This is No. 550 and also No. 122 issued earlier this year but now brought before us because it is convenient; it is part of our continuing process to catch up with all the former regulations. How long is it going to take, Mr. Eglington? Are we going to be doing that for a year or so before we are all caught up or what?

Mr. Eglington: I would think so.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): About a year or so; okay. No. 550, the Federal Court Act is the main problem here again not specifically noting all the things that you think should be noted. Perhaps we can put in paragraph No. 2 at this point in our proceedings, Mr. Mackenzie, so that this may be drawn to the attention of those who draft for the Federal Court. I take it that this is really the only substantial point you have, Mr. Eglington.

Mr. Eglington: Yes.

SOR/74-550

FEDERAL COURT RULES, amendment

Federal Court Act
P.C. 1974-2140

November 21, 1974

2. Section 46(4) of the Federal Court Act requires that notice be given in the Canada Gazette of any pro-

[*Interprétation*]

DORS/74-541

DÉCRET RETIRANT L'AVANTAGE DU TARIF DE PRÉFÉRENCE GÉNÉRAL

Tarif des douanes
C.P. 1974-2119

Le 21 novembre 1974

Le renvoi au paragraphe 3.2(2) du Tarif des douanes est trompeur aux termes de l'alinéa A 2 du Rapport général du fait que le Tarif des douanes tel qu'imprimé dans les S.R.C. 1970 a été modifié par les articles 21 et 22 du chapitre 10 de Eliz. II (1973).

Cette omission sera relevée auprès du bureau du Conseil privé au sujet des questions mentionnées dans l'alinéa A 2 du Rapport général.

Le n° 542 traite de la Loi sur la stabilisation des produits agricoles et du règlement sur la stabilisation des prix des bovins. Là encore, vous souhaitez que le préambule soit plus précis, en particulier dans le texte français. Cela sera signalé au Ministère. Quant au n° 544, Loi sur les aliments et drogues, pas de commentaires.

Vous n'en faites pas non plus à propos du n° 545 mais je voudrais poser une question. Il s'agit des privilèges et immunités, Loi sur les organismes internationaux, et du congrès des Nations Unies qui doit avoir lieu à Toronto. Non je n'ai pas de questions. Numéro 546: Règlements de la Loi sur les pêches à propos de la Colombie-Britannique et vous n'avez rien là-dessus. Numéro 548: encore la Loi sur les pêches, à propos de la pêche au ton et vous n'avez rien à dire là-dessus non plus. Nous passons à la Cour fédérale et vous nous avez fourni certaines remarques. Il s'agit du numéro 550 et également du numéro 122 il y a un peu plus longtemps mais que l'on nous présente maintenant car c'est pratique; nous avons en effet décidé de rattraper notre retard progressivement en ce qui concerne les anciens règlements. Combien de temps cela va-t-il prendre, monsieur Eglington? Cela va-t-il durer environ un an avant que tout ce retard soit rattrapé?

M. Eglington: Oui, environ.

Le coprésident (M. McCleave): Donc, environ un an, d'accord. Numéro 550: Règles de la Cour fédérale. Le problème essentiel semble ici encore être que les points ne sont pas assez explicitement indiqués. Peut-être pourrions-nous mettre le paragraphe 2 dans notre procès-verbal, monsieur Mackenzie, afin de pouvoir attirer l'attention des rédacteurs des règles de la Cour fédérale là-dessus. Je crois que c'est l'essentiel de vos remarques, monsieur Eglington.

M. Eglington: Oui.

DORS/74-550

RÈGLES DE LA COUR FÉDÉRALE—Modification

Loi sur la Cour fédérale
C.P. 1974-2140

21 novembre 1974

2. L'alinéa (4) de l'article 46 de la Loi sur la Cour fédérale exige que soit donné dans la Gazette du Ca-

[*Text*]

posal to amend, vary, revoke or add to any rule or rules of the Court at least sixty days before implementing the proposal with the consent of the Governor In Council either as originally drafted or altered in the light of representations received as a result of publications. Search reveals that the requirements of subsec- invite interested persons to submit written representations. Search reveals that the requirements of subsection 4 were complied with by publication in the Canada Gazette Part I on May 11th, 1974. However, compliance does not appear on the face of the amending Order.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. I think you do the same thing with regard to No. 122 but one would cover both so we just have that one insertion. Now we turn to the National Harbours Board Act and No. 553, there is no commentary. No. 554, again under the National Harbours Act, no commentary. No. 555, under the National Harbours Act, no commentary. No. 556, same act, no commentary.

Now we get to a very interesting question. No. 557 is under the National Harbours Board Act, Tariff of Workage Charges, and the commentaryy is that in Item No. 8, livestock, is to be rendered as *animaux de ferme* in the French version and if you look there you will find that they put it down as *animaux sur pied*; *animaux de ferme* is the translation used in all statutes dealing with livestock. We will tell the National Harbours Board that they have given us a bum steer and we want it to be corrected. No. 558, National Harbours Board Act, no commentary. No. 563, Farm Credit Act,— raises rates of interest but this is not the Finance Committee; no commentary.

We go now to some of the older regulations which we are catching up on and we have No. 444, the Animal Blood Typing Fees Regulations made under the Financial Administration Act and there is a short commentary here and, Mr. Mackenzie, if you would have that printed in our proceedings at this point.

SOR/72-444

ANIMAL BLOOD-TYPING FEES REGULATIONS

Financial Administration Act

August 6, 1974

The power of the Minister of Agriculture to make these Regulations is recited as being derived from section 13(b) of the Financial Administration Act. That section has been noted also in connection with SOR/73-548 and SOR/73-549. One assumes that the Minister has been duly authorized by the Governor in Council to prescribe the fees and that this was in fact the substance of P.C. 1972-1/1430 (June 27, 1972) which was not published. Presumably that Order would have contained the terms and conditions referred to in section 13(b) subject to which the Minister is to exercise his power. However, in the absence of the Order it is not possible to determine whether or not the Regulations now made are in conformity with the terms and conditions specified by the Governor in Council.

Vide also SOR/73-548, SOR/73-549

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is there anything other that we should do, Mr. Eglington?

[*Interpretation*]

nada avis de toute proposition de modification ou d'abrogation de toute règle de la Cour au moins 60 jours avant de donner suite à la proposition après que le gouverneur en conseil l'ait approuvée, soit telle qu'elle a été rédigée ou modifiée compte tenu des observations faites à la suite de la publication de l'avis dans la Gazette. L'avis doit inviter toute personne intéressée à présenter des observations par écrit, L'enquête démontre que les exigences mentionnées au paragraphe 4 ont été observées car ces Règles ont été publiées dans la Gazette du Canada, Partie I le 11 mai 1974.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Je pense qu'il en est de même pour le numéro 122 mais il nous suffira de l'insérrer une fois. Maintenant nous passons au numéro 553, Loi sur le Conseil des ports nationaux, rien à signaler. Numéro 554, même chose. Numéro 555, toujours la Loi sur le Conseil des ports nationaux, pas de commentaires. Numéro 556, même Loi, pas de commentaire.

Maintenant nous passons à une question très intéressante. Numéro 557, encore la Loi sur le Conseil des ports nationaux, tarifs des droits de quai, et vous dites qu'à l'article 8, il faut traduire «livestock» par animaux de ferme alors que l'on a actuellement «animaux sur pieds»; «animaux de ferme» est le terme utilisé dans tous les statuts relatifs au bétail. Nous dirons au Conseil des ports nationaux qu'il nous a donné un bœuf boiteux et qu'il devra corriger cette erreur. Rien à dire à propos du numéro 558. Numéro 563: Loi sur le crédit agricole—Élévation des taux d'intérêt mais nous ne sommes pas au Comité des finances; pas de commentaire.

Nous allons maintenant passer à certains anciens règlements et notamment au numéro 444, Règlement sur les droits d'identification des groupes sanguins d'animaux aux termes de la Loi sur l'administration financière. Il y a ici un commentaire assez bref que vous voudrez bien, monsieur Mackenzie, insérer au procès verbal.

DORS/72-444

RÈGLEMENT SUR LES DROITS D'IDENTIFICATION DES GROUPES SANGUINS D'ANIMAUX

Loi sur l'administration financière

Le 6 août 1974

Le pouvoir d'établir ce règlement est censé être conféré au ministre de l'Agriculture en vertu de l'article 13(b) de la Loi sur l'administration financière. Cet article a aussi été mentionné en rapport avec les DORS/73-548 et DORS/73-549.On présume que le gouverneur en conseil a dûment autorisé le ministre à prescrire les droits et que cette autorisation a effectivement fait l'objet du décret C.P. 1972-1/1430 (27 juin 1972) qui n'a pas été publié. Ce décret devait donc prescrire les conditions mentionnées à l'article 13(b) qui permet au ministre d'exercer son pouvoir. Il est, toutefois, impossible de déterminer sans le décret, si le règlement actuel est conforme aux conditions spécifiées par le gouverneur en conseil.

Voir aussi DORS/73-548, DORS/73-549.

Le coprésident (M. McCleave): Y a-t-il d'autres choses à faire, monsieur Eglington?

[*Texte*]

Mr. Eglington: I think in the ordinary course we should take this up with the Privy Council Office and simply make this point to them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Is it agreed that we take this point, as raised by Mr. Eglington, up with the Privy Council Office? Thank you.

Some hon. Members: Agreed

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. We go to No. 548, the Copyright Fees Order of the Copyright Act and there is a substantial commentary here. It should be printed. Mr. Mackenzie, at this point in our proceedings.

SOR/73-548

COPYRIGHT FEES ORDER

Copyright Act

July 30, 1974

The Copyright Act in section 41(1) provides a scale of fees and in section 41(2) provides that "such further or other fees as may be necessary for the purposes of this Act may be established and imposed by Order in Council".

Those in authority have apparently elected not to proceed by Order in Council but under section 13 of the Financial Administration Act, which provides:

> "13. Where a service or the use of a facility is provided by Her Majesty to any person and the Governor in Council is of the opinion that the whole or part of the cost of providing the service or use of the facility should be borne by the person to whom it is provided, the Governor in Council, on the recommendation of the Treasury Board, may...
>
> (b) notwithstanding the provisions of any Act relating to that service or the use of that facility but subject to and in accordance with such terms and conditions as may be specified by the Governor in Council, authorize the appropriate Minister to prescribe the fee or charge to be paid by the person to whom the service or the use of the facility is provided."

Consequently, the Minister had the power to make this Order. It is, however, less than satisfactory that the authority for doing so is masked, especially when the Copyright Act appears to leave the fees immutable. The Order should recite that it is made pursuant to section 13 of the Financial Administration Act; the heading "Copyright Act" should be replaced by "Financial Administration Act"; and the Order in Council should be published so that the Fees Order can be checked to ensure that it conforms to whatever terms and conditions were specified in the Order in Council pursuant to section 13 of the Financial Administration Act. Publication is desirable even if the Order in Council is not technically a statutory instrument, a point on which I am undecided.

[*Interprétation*]

M. Eglington: Je pense que nous devrions normalement en parler au bureau du Conseil privé.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Est-il convenu que nous signalions le point soulevé par M. Eglington au bureau du Conseil privé? Merci.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Passons au numéro 548: Ordonnance sur les droits en matière de droits d'auteur, Loi sur le droit d'auteur. Là, le commentaire est assez long. Il faudrait également l'insérer à notre procès-verbal, monsieur Mackenzie.

DORS/73-548

ORDONNANCE SUR LES DROITS EN MATIÈRE DE DROIT D'AUTEUR

Loi sur le droit d'auteur

Le 30 juillet 1974

Le paragraphe (1) de l'article 41 de la Loi sur le droit d'auteur prévoit un barême de taxes et le paragraphe (2) de l'article 41 de la Loi stipule que «peuvent être établies et imposées par décret les taxes supplémentaires ou autres, nécessaires aux fins de la présente loi.»

Les autorités ont apparemment cru bon de ne pas se conformer à l'ordonnance en conseil mais plutôt à l'article 13 de la Loi sur l'administration financière en vertu de laquelle:

> «13. Lorsque Sa Majesté fournit un service ou procure l'utilisation d'une installation à une personne et que le gouverneur en conseil estime que la totalité ou une partie du coût de fourniture du service ou de l'utilisation de l'installation devrait être supportée par celui qui en est destinataire, le gouverneur en conseil, sur la recommandation du conseil du Trésor, peut...
>
> (*b*) nonobstant les dispositions de toute loi concernant ce service ou l'utilisation de cette installation, mais sous réserve et en conformité des modalités que peut spécifier le gouverneur en conseil, autoriser le Ministre compétent à prescrire le droit ou les frais devant être payés par la personne à laquelle est fourni le service ou procurée l'utilisation de l'installation.»

Par conséquent, le ministre se voyait investi du pouvoir de rendre cette ordonnance. Le fait que le pouvoir d'agir ainsi soit caché est toutefois peu satisfaisant, notamment lorsque la Loi sur le droit d'auteur semble laisser les taxes inaltérables. L'ordonnance devrait préciser qu'elle est conforme à l'article 13 de la Loi sur l'administration financière; l'en-tête «Loi sur le droit d'auteur» devrait être remplacé par «Loi sur l'administration financière»; et le décret en conseil devrait être publié de sorte que l'ordonnance sur les droits puisse être vérifiée afin d'assurer qu'elle est conforme aux conditions établies dans l'ordonnance, conformément à l'article 13 de la Loi sur l'administration financière. Il serait souhaitable d'en faire la publication même si l'ordonnance en conseil n'est pas un texte réglementaire en termes techniques, question qui me laisse encore indécis.

[*Text*]

Vide also SOR/73-549, SOR/72-444

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, is there any real point that you want us to discuss this morning?

• 1015

Mr. Eglington: The point is that the way in which the fees have been altered is totally misleading. Reading that, one would think the fees had been altered under the Copyright Act and the recitals do not give any clue as to the source of the authority.

It would seem that there is an unpublished Order in Council. They cannot have been made under the Copyright Act; they must have been made under Section 13 of the Financial Administration Act. And this point applies to the Industrial Design Act and these in the order which follows, and I think the appropriate course of this is again to notify the Privy Council Office. This sort of method of changing fees is misleading.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good. We shall do do that.

We now go to 549, if there is no further commentary. In dealing with the Industrial Design Act, this is really the same point, so that one letter will cover both of them. Is it agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Number 604, the Pacific Tariff of Wharf Charges, under the National Harbours Board Act. We have a commentary again that should be printed, I think.

SOR/73-604

PACIFIC TARIFF OF WHARF CHARGES
National Harbours Board Act
P.C. 1973-2995

July 31, 1974

Section 15 is somewhat odd. Subsection (1) states categorically what free time shall be allowed. There are two classes of case provided for and no indication is given that the subsection is not exhaustive. Yet subsection (4) confers upon the Board a discretion to limit the extent of free time so definitely set in subsection (1). That this is the intent is made clear from the French text: "ou limiter la durée de séjour gratuit". Apart from any objection there may be in giving the Board power to derogate from the free time allowed by by-law made by the Governor in Council, the drafting is quixotic. If subsection (1) is not to be definitive or exhaustive, it should contain the limitation within itself by insertion of a paragraph (c) to the effect of "or in either case such greater or less time as the Board shall in its discretion direct". There remains, however, the query as to why the Board should be allowed any such discretion, a discretion certainly not founded directly upon the Act. There would appear to be little point in setting scales of charges if the Board in any case it sees fit can subvert the scale by setting any amount of free time it chooses.

[*Interpretation*]

Voir également DORS/73-549, DORS/72-444.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, y a-t-il quelque chose dont vous aimeriez que nous discutions ce matin?

M. Eglington: Le fait est que la façon dont les droits ont été modifiés est tout à fait trompeuse. En lisant cela, on penserait que les droits ont été modifiés aux termes de la Loi sur le droit d'auteur mais l'exposé n'indique absolument pas de quels droits ils ont été. Il semblerait qu'il y ait un décret du Conseil non publié. Cela ne peut pas avoir été fait aux termes de la Loi sur le droit d'auteur, mais plutôt conformément à l'article 13 de la Loi sur l'administration financière. Et ceci s'applique à la Loi sur les dessins industriels et aux ordonnances qui en découlent et je pense que là encore il faudrait en aviser le bureau du Conseil privé. Ce genre de méthode est en effet assez trompeur, et il faudrait indiquer explicitement quelles sont les autorités responsables.

Le coprésident (M. McCleave): Bon. C'est entendu.

Nous passons maintenant au numéro 549, s'il n'y a pas d'autres remarques à ce sujet. A propos de la Loi sur les dessins industriels, il s'agit en fait de la même question et une lettre suffira donc. Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Numéro 604: Loi sur le Conseil des ports nationaux, tarif des droits de quais du Pacifique. Je crois que là encore nous devrions faire imprimer ces remarques.

DORS/73-604

TARIF DES DROITS DE QUAI DU PACIFIQUE

Loi sur le Conseil des ports nationaux
C.P. 1973-2995

Le 31 juillet 1974

L'article 15 est quelque peu étrange. Le paragraphe 1 indique catégoriquement la durée du séjour gratuit. Il fait mention de deux types de cas et ne donne aucune indication selon laquelle il est ou n'est pas exhaustif. Cependant, le paragraphe 4 confère au Conseil le droit discrétionnaire de limiter la durée du séjour gratuit fixé si catégoriquement dans le paragraphe 1. Cette intention est très claire dans le texte français: «ou limiter la durée de séjour gratuit». Outre les objections qu'on pourrait avoir devant le pouvoir du Conseil de déroger à la durée du séjour gratuit permise d'après un règlement établi par le gouverneur en conseil, la rédaction ne tient pas compte des réalités. Si le paragraphe 1 ne doit être ni définitif ni exhaustif, il faut qu'il stipule des limites par l'insertion d'un alinéa (c) stipulant que «Ou, dans l'un ou l'autre cas, d'une durée supérieure ou moindre, à la discrétion du Conseil». Il reste toutefois à déterminer *pourquoi* le Conseil aurait un tel pouvoir discrétionnaire, qui ne se fonde certainement pas directement sur la Loi. Il ne semblerait pas y avoir lieu d'établir un tarif de droits si le Conseil, dans tous les cas

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would you like to make a commentary now on 604, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: The point that was raised here is simply that the drafting is perhaps a little exotic in that it sets out, so it seems, categorically, situations in which free time shall be allowed. And then it sets out certain provisions as to what shall count as free time and what shall not. Then in subsection (4) it gives the Board total discretion to extend or limit the free time that has already been granted.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps it should be noted that free time means, in respect of any goods, the period of time during which the goods may be left on Board property without incurring demurrage charges, either before loading to or after unloading from a vessel. I think that should be in our proceedings so that it becomes intelligible. All right. I am sorry to have interrupted you.

Mr. Eglington: The objection that has been taken to subsection (4) of Section 15 is simply that it destroys the whole point of subsections (1), (2) and (3). If the Board can in its discretion set the free time, there is no point whatever in having subsection (1) or (2). There is some point I suppose in having subsection (3), which is what shall count as free time and what shall not. If the Board wanted to keep to itself this sort of discretion, it would have been preferable to point it right into subsection (1) in the first instance.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Again, would this not really depend on the practice of the National Harbours Board, Mr. Eglington. They might be trying to attract a customer, and they would not be too hard on them with regard to this demurrage question. I do not know what the practice is.

Mr. Eglington: It can depend very much upon the practice, but on the other hand, this gives the Board the power to vary that practice at whim. Perhaps if they do not like the particular person involved they say, all right, we limit your free time to 12 hours.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Let us ask them if they have any complaints about their use or otherwise of this section so that we have it as a practical example before us.

Mr. Baldwin: On that, may I just add as well, supplementing what you said, Mr. Chairman, that when you grant a discretion like that, discretionary powers are pretty wide and, maybe there should be some basis on which discretion is exercised—judicial, administrative or purely because of the colour of the eyes of the people involved.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. It raises a point for Mr. Eglington and Mademoiselle Mayrand.

[*Interprétation*]

où il le considère justifié, peut passer outre en établissant à sa discrétion n'importe quelle durée de séjour gratuit.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, voudriez-vous dire quelque chose à propos du numéro 604?

M. Eglington: Nous disons tout simplement qu'à notre avis le libellé est peut-être un peu bizarre en ce sens qu'il expose, semble-t-il, catégoriquement, les situations dans lesquelles le «séjour gratuit» sera autorisé. Il y a ensuite certaines dispositions permettant de déterminer ce qui comptera comme «séjour gratuit» et ce qui ne comptera pas. Puis le paragraphe (4) confère au Conseil le droit discrétionnaire d'étendre ou de limiter la durée du séjour gratuit déjà consenti.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être devrait-on préciser que «séjour gratuit», en ce qui concerne les marchandises, désigne la période pendant laquelle des marchandises peuvent être laissées sur la propriété du Conseil sans être soumises aux droits de séjour, soit avant leur chargement à bord d'un navire, soit après leur déchargement d'un navire. Je pense qu'il faudrait indiquer cela dans notre procès-verbal de sorte que la question soit compréhensible. Bon. Désolé de vous avoir interrompu.

M. Eglington: L'objection que l'on voit au paragraphe (4) de l'article 15 est simplement qu'il rend inutiles les paragraphes (1), (2) et (3). Si le Conseil peut, usant de son pouvoir discrétionnaire, fixer le séjour gratuit, il est absolument inutile de garder les paragraphes (1) et (2). Je pense que le paragraphe (3) peut se justifier puisqu'il précise ce qui comptera comme séjour gratuit et ce qui ne comptera pas. Si le Conseil voulait se réserver cette sorte de pouvoir discrétionnaire, il aurait été préférable de l'indiquer dès le paragraphe (1).

Le coprésident (M. McCleave): Là encore, est-ce que cela ne dépendrait pas en fait, monsieur Eglington, des habitudes du Conseil des ports nationaux? Peut-être essaient-ils d'attirer un client, et pour ce faire négligeraient un peu les droits de séjour? Je ne sais pas ce qu'il en est.

M. Eglington: C'est en effet très possible, mais d'un autre côté, cela donne au Conseil le pouvoir de modifier cette pratique comme il l'entend. Peut-être que s'ils n'aiment pas l'individu concerné, il pourra décider de limiter son séjour gratuit à 12 heures.

Le coprésident (M. McCleave): Demandons leur donc s'ils ont reçu des plaintes à propos de cet article, ce serait pour nous un exemple pratique.

M. Baldwin: Là-dessus, puis-je ajouter à ce que vous venez de dire, monsieur le président, que lorsque l'on accorde ainsi un pouvoir discrétionnaire, c'est très large et il faudrait peut-être que l'exercice d'un tel pouvoir se fonde sur quelques principes judiciaires, administratifs ou simplement sur la couleur des yeux des intéressés.

Le coprésident (M. McCleave): Oui. C'est une autre question que devront étudier M. Eglington et M[lle]

[*Text*]

When we are in fields where some latitude is given to government departments, it might be wise to really find out if there are any complaints or just why this discretion is granted, and then it makes it easier for us to deal with specifics rather than things that may turn out to be non-important phantoms.

• 1020

Senator Godfrey: I think we should emphasize the complete arbitrariness of discretion. There is no definition as to why they are to exercise it. This is really what disturbs me about it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, that is a good point by Senator Godfrey, so if that can be a part of our probe for information.

Seeds and other regulations, seeds other than seed potatoes regulations under the Seeds Act, and this is Instrument No. 717. We quarrel with the words used in the French text and a new word has made its way into... as set forth in paragraph 2. Perhaps the commentary could be published.

SOR/73-717

SEEDS, OTHER THAN SEED POTATOES, REGULATIONS, amendment Seeds Act

P.C. 1973-3802

August 12, 1974

1. *Section 3(6) line 6, French text*:

The words used, "un ensemble d'individus cultivés" means in English "a collection of cultivated (or cultured) persons". Presumably, what was meant was something along the lines of "un ensemble de plantes individuelles cultivées".

2. The word "cultivar" as used in both texts of section 3(6) is a new word appearing only in the supplement to the Oxford Dictionary and meaning "a variety that has arisen in cultivation"; "applied to those special forms which have originated or are maintained only in cultivation (1953)"; "to indicate a variation that has arisen as a result of cultivation (1970)".

It is not immediately apparent that the definition of the word "variety" by reference to the word "cultivar" *and* a technical formula unconnected with the Oxford definition of "cultivar" conveys any meaning at all. Moreover, it is surely desirable that regulations, even those relating to seeds, be understood by everyone and not merely by the more cultivated amongst the ranks of nurserymen. There seems no good reason for using a novel word, the meaning of which is in flux, and which, in terms of section 3(6) is clearly superfluous. Indeed, the definition of "variety" in that subsection is considerably improved by deleting cultivar, since the technical definition offered is at odds with the Oxford definition.

[*Interpretation*]

Mayrand. Lorsqu'il s'agit de la latitude qui est laissée à certains ministères, peut-être serait-il en effet sage de vérifier si ceci a fait l'objet de plaintes et de se demander véritablement pourquoi ces pouvoirs discrétionnaires ont été consentis. Il serait ainsi plus facile pour nous d'étudier les détails plutôt que de nous attarder sur des choses qui n'en valent peut-être pas la peine.

Le sénateur Godfrey: A mon avis, il conviendrait de souligner le caractère tout à fait arbitraire de cette discrétion. Il n'existe aucune définition qui explique leur pouvoir de l'exercer. Voilà ce qui me préoccupe.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, voilà un bon argument de la part du sénateur Godfrey, donc nous nous chargerons d'obtenir ces renseignements.

Règlements sur les semences, sauf les pommes de terre de semence de la Loi relative aux semences; il s'agit là du Règlement 717. Nous ne sommes pas d'accord avec les termes employés dans le texte français et il semble qu'un nouveau terme ait fait son apparition au... tel que l'indique le paragraphe 2. Le commentaire pourrait être publié.

DORS/73-717

RÈGLEMENT SUR LES SEMENCES, SAUF LES POMMES DE TERRE DE SEMENCE—Modification

(Ancien titre abrégé: Règlements sur les semences)

Loi relative aux semences

C.P. 1973-3802

Le 12 août 1974

1. *Article 3(6), ligne 6 du texte français:*

Les mots utilisés: «un ensemble d'individus cultivés» signifient en anglais: «a collection of cultivated (or cultured) persons». Il est probable que l'on voulait dire en réalité: «un ensemble de plantes individuelles cultivées».

2. Le mot «cultivar» qui est utilisé dans les deux textes de l'article 3(6) est un mot nouveau qui n'apparaît que dans le supplément du dictionnaire Oxford qui en donne la définition suivante: «une variété qui est apparue en culture»; «ne s'applique qu'aux formes spéciales qui ont pris naissance en culture ou qui ne sont maintenues qu'en culture (1953)»; «indique une variation qui résulte d'une culture (1970)».

Il n'est pas évident que la définition du mot «variety» par opposition au mot «cultivar» *et* à une formule technique indépendante de la définition de «cultivar» dans le dictionnaire Oxford comporte vraiment une signification réelle. De plus, il est certes souhaitable que les règlements, même ceux qui concernent les semences, puissent être compris par tous et non seulement par les pépiniéristes les plus cultivés. Rien ne semble justifier l'utilisation d'un mot nouveau, dont la signification est en évolution et qui, selon les termes mêmes de l'article 3(6), est absolument superflu. En fait, dans ce paragraphe, on améliore considérablement la définition de «variété» en laissant tomber cultivar, puisque la définition technique que l'on donne de ce mot est en désaccord avec celle qu'en donne le dictionnaire Oxford.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is there anything you would want us to do about this? Now that you have planted the seed what are we expected to grow out of it?

Mr. Eglington: I am sorry, Mr. Forsey is not here this morning . . . for this particular abuse. I think this should be drawn to the attention of the Ministry of Agriculture; defining the terms in a way that is inconsistent and in comprehensible is censorship.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And you think this is exactly what has happened? The commentary is there and those who look after the Seeds Act are warned, especially when Senator Forsey returns.

Senator Godfrey: We could draw the attention of the people drafting it that it is Gower's book on plain words.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right. No. 65 there is the British Metal Corporation Canada Limited, export order, and this is a tough one, I think. So perhaps we will publish the commentary, Mr. Mackenzie.

SOR/74-65

BRITISH METAL CORPORATION (CANADA) LIMITED EXPORT ORDER, amendment

Territorial Lands Act
P.C. 1974-86

July 30, 1974

Section 8 of the Territorial Lands Act reads as follows:—

"8. The Governor General in Council may make regulations for the leasing of mining rights in, under or upon territorial lands and the payment of royalties thereefor, but such regulations shall provide for the protection of and compensation to the holders of surface rights."

It is difficult to see by what ingenious argument section 8 could be related to this present Order. It is not concerned with leasing as such or royalty payments but with export controls, something clearly beyond the scope of the section. The original Oder (SOR/71-65 as amended) suffers the same objection.

No other provision in the Act and no provision of the Public Lands Grants Act appears to justify the making of this Order.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This does appear to be something on which a department is acting completely outside its authority. Perhaps you can make the argument, Mr. Eglington, and then the members will no doubt wish to question you about it.

Mr. Eglington: The heart of the argument, Mr. Chairman, I think is very short and simple. The text of the section to which the order is made is before you and it is limited to making regulations for leasing of mining

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Avez-vous quelque chose à proposer à ce sujet à l'heure actuelle? Maintenant que nous avons ensemencé, quel sera le fruit de cette semence?

M. Eglington: Je regrette que le sénateur Forsey ne soit pas ici ce matin . . . de cet abus en particulier. A mon avis, on devrait attirer l'attention du ministre de l'Agriculture sur ce sujet; l'usage des termes de façon contradictoire et incompréhensible.

Le coprésident (M. McCleave): Et vous croyez que c'est exactement ce qui s'est produit? Le commentaire est là et avis à ceux qui s'occupent de la Loi relative aux semences qu'à son retour, le sénateur Forsey aura son mot à dire à ce sujet.

Le sénateur Godfrey: Il faudrait le rédiger selon les normes de Gower énoncées dans son livre sur les mots ordinaires.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Non. Passons au Règlement 65, l'ordonnance sur les exportations de la British Metal Corporation Canada Limited, qui pose quelques difficultés, à mon avis. Je crois qu'il serait mieux de publier le commentaire, monsieur Mackenzie.

DORS/74-65

ORDONNANCE SUR LES EXPORTATIONS DE LA BRITISH METAL CORPORATION (CANADA) LIMITED—Modification

Loi sur les terres territoriales
C.P. 1974-86

Le 30 juillet 1974

L'article 8 de la Loi sur les terres territoriales se lit comme suit:

«8. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant la location de droits miniers dans des terres territoriales, à leur surface ou dans leur sous-sol, et le paiement de redevances à cet égard; mais ces règlements doivent assurer la protection et l'indemnisation des détenteurs des droits de surface.»

Il est difficile de concevoir l'ingénieux stratagème grâce auquel l'article 8 pourrait être mis en relation avec la présente ordonnance. Il n'est pas question de location en soi ou de paiement de redevances, mais bien de contrôle de l'exportation; et il s'agit d'une question que ne couvre pas l'article. L'Ordonnance originale (DORS/71-65, telle que modifiée) a été la cible de la même objection.

Aucune autre disposition de la Loi ou de la Loi sur les concessions de terres publiques ne semble justifier l'éblissement de cette Ordonnance.

Le coprésident (M. McCleave): Il semble que ce soit un exemple d'une situation où un ministère dépasse son autorité. Monsieur Eglington, vous pourriez peut-être nous faire part de vos commentaires à ce sujet, ensuite les membres vous poseront certainement des questions.

M. Eglington: Monsieur le président, l'argument est simple et assez bref. Vous avez devant vous le texte de l'ordonnance en question; elle se limite à établir des règlements concernant la location de droits miniers et à

[*Text*]

rights and provision for the protection of compensation for holders of surface rights under payment of royalties. The effect of the new subsection (2) is to impose a limitation not on production from the grant but on the export of the portion of that production which may be the whole of the production for all we know. This does not seem to be covered by Section 8.

Mr. Baldwin: I suppose, Mr. Chairman, that there may be authority for this particular regulation but it would have to come under the export import controls act, which is a very wide act but that should be set out. They could use the wrong act, they may have authority to do this but not under the act and they should look at the export import controls act.

Mr. Eglington: It is a little difficult to see how it could be under that act with regard to a particular tonnage for a particular mine, as well. I think the Minister should be asked to state what they regard is the authority for this particular limitation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The minister or the draftsman? I suppose it is the Minister of Indian Affairs and Northern Development. Yes, all right. This shall be done then. Agreed?

The second last item is No. 136, Ship Routing Regulations under the Canada Shipping Act.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, could we put that one after the pension benefits?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Then we will go to No. 178, the Pension Benefits Standards Regulations, and an amendment under the Pension Benefits Standards Act. I think the commentary of Counsel can be included at this point in our proceedings, Mr. Mackenzie.

SOR/74-178

PENSION BENEFITS STANDARDS REGULATIONS, amendment

Pension Benefits Standards Act
P.C. 1974-618

August 9, 1974

The closing words of this amending regulation are ambiguous. They read "but not more than thirty per cent of the common shares issued by such loan company or corporation shall be purchased by or on behalf of a pension plan".

This could mean either

(a) that there is to be a limit on the proportion of the capital stock of a loan company that can be tied up in pension funds generally (something analogous to a mortmain provision); or

(b) that there is a limit on the proportion of the capital stock of a loan company that any single pension plan can hold—which is to say the whole capital stock could be held by four or more pension funds.

[*Interpretation*]

assurer la protection et l'indemnisation des détenteurs de droits de surface par l'entremise de paiement de redevances. L'effet du paragraphe (2) est d'imposer une limitation non pas sur la production qui découle de la subvention mais plutôt sur l'exportation d'une partie de cette production ou de toute la production. L'article 8 ne semble pas prendre des dispositions à cet égard.

M. Baldwin: Monsieur le président, je suppose qu'il y a probablement une loi qui leur accorde de l'autorité, mais cela fait peut-être partie de la loi sur le contrôle des importations et des exportations dont l'application est assez étendue. Ils ont peut-être recours à la mauvaise loi, mais ils ont peut-être l'autorité d'agir ainsi.

M. Eglington: Il est assez difficile de concevoir que cela puisse faire partie de cette loi puisqu'on fait allusion à un tonnage précis provenant d'une mine déterminée. A mon avis, on devrait demander au ministre de nous expliquer d'où il prend cette autorité d'imposer cette limitation.

Le coprésident (M. McCleave): Le ministre ou le rédacteur? Je suppose qu'il faudrait parler au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Oui, très bien. Cela sera fait. D'accord?

Deuxièmement, passons au numéro 136, Règlements sur l'organisation du trafic maritime de la Loi sur la marine marchande du Canada.

M. Eglington: Monsieur le président, pourrions-nous mettre ce règlement à la suite du règlement sur les normes des prestations de pensions?

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Donc, nous passerons au numéro 178, Règlements sur les normes des prestations de pensions ainsi qu'une modification de la Loi sur les normes et prestations de pensions. Monsieur Mackenzie, il me semble que nous pouvons inclure le commentaire de notre conseiller juridique à notre compte rendu.

DORS/74-178

RÈGLEMENT SUR LES NORMES DES PRESTATIONS DE PENSION—Modification

Loi sur les normes des prestations de pension
C.P. 1974-618

Le 9 août 1974

La conclusion de ce règlement modificateur est ambiguë. Elle stipule que «mais pas plus de trente pour cent des actions ordinaires émises par une telle compagnie de prêt ou par une telle corporation ne doivent être achetées par un régime de pension ou pour son compte;»

On peut l'interpréter de deux façons:

(a) il y a une limite à la proportion du capital social d'une compagnie de prêts susceptible d'être placée dans un régime de pension ou pour son compte (quelque peu analogue à une disposition de mainmorte); ou

(b) il y a une limite à la proportion du capital social d'une compagnie de prêts susceptible d'être détenue par un seul régime de pension ce qui peut signifier que tout le capital social pourrait appartenir à quatre caisses de retraite ou plus.

[*Texte*]

As this is a regulation relating to pension funds and not to loan companies, the latter interpretation is probably the correct one. Even so it seems to relate more to the capital arrangements of loan companies than to the investment of pension funds. The enabling section is section 21(d):

"The Governor in Council may make regulations

(d) prescribing the classes of securities and obligations, both qualitative and quantitative, in which pension fund moneys accumulated either before or after the qualification date may be invested, and governing the making of such investments."

It would appear, therefore, lawful to set a limit by regulation on the investment in the class "shares in the capital stock of loan companies" but one wonders if it is legitimate to proceed further by regulation to limit the investment in the capital stock of an individual loan company which can not be categorized as a "class of securities".

• 1025

Mr. Eglington: This is a point that I think could probably be described as rather obscure, except that it may import such an ambiguity into the regulations as to be of some importance. The act or the relevant regulation-making power is a power to make regulations prescribing the cost of securities and obligations in which pension fund moneys may be invested in governing the making of such investments, so it is limited to specifying the classes of securities and it is limited again to qualitative and quantitative, which I take to mean both the nature of the security and the amount of the security or the amount that can be classed as security in which pension funds can be invested. The words that may be thought to be ambigous appear in the last three lines of the regulation, "but not more than 30 per cent of the common shares issued by such loan company shall be purchased by or on behalf of a pension plan".

This could be interpreted as meaning either that there is a limit on the proportion of the capital stock of a loan company that can be tied up in pension funds or that there is a limit on the proportion of capital stock of a loan company that any single pension plan can hold. I think this is the interpretation that is intended since it comes under this particular regulation-making power limiting the direction of flow of pension funds.

But even if that is a correct interpretation, it then raises the issue as to whether it is lawful, under Section 21(b), to set a limit on the investment of money in a particular part of a class of security. We have the class: common shares in loan companies. What the effect of interpretation (b) is that the pension fund is limited, not to investing a certain proportion in the common shares of loan companies but it limits them in the investment of money in the common shares of a particular loan com-

[*Interprétation*]

Puisque ce règlement a trait aux fonds de pension et non aux compagnies de prêts, la deuxième interprétation est probablement exacte. Même dans ce cas le règlement semble concerner davantage la structure financière des compagnies de prêts que les investissements des fonds de pension. L'article habilitant est l'alinéa (d) de l'article 21:

«Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

(d) prescrivant, tant en ce qui concerne la qualité qu'en ce qui concerne la quantité, les catégories de valeurs et d'obligations dans lesquelles peuvent être placés les deniers de fonds de pension accumulés soit avant soit après la date d'habilitation et régissant les modalités de ces placements;»

Il semblerait donc légal de limiter, par règlement, les investissements de la catégorie «actions du capital social d'une compagnie de prêts» mais on se demande s'il est légal d'adopter un règlement limitant les investissements dans le capital social d'une compagnie de prêts particulière qui ne peut faire partie de la catégorie «catégorie de valeurs».

M. Eglington: Cette dernière observation est assez obscure. Cependant, elle jette une note d'ambiguïté au règlement et devient, par le fait même, très importante. La loi ou la réglementation pertinente est le pouvoir d'établir des règlements quant au coût des salaires et des obligations dans lequel peuvent être placé les deniers de fonds de pension ainsi que les modalités de ces placements. Donc, il s'agit d'une limitation des catégories de valeurs et les modalités et quantités imposent encore une autre limitation. A mon avis, qualité et quantité impliquent dans la nature des valeurs et les montants des valeurs ou le montant qui peut être classé comme valeurs dans lequel peuvent être placé les deniers de fonds de pension. Les trois dernières lignes du règlement sont particulièrement ambiguës puisqu'elles stipulent «que pas plus de 30 p. 100 des actions ordinaires émises par une telle compagnie de prêts ou par une telle corporation ne peuvent pas être achetées par un régime de pension ou pour fin de compte».

On pourrait interpréter cela de deux façons: premièrement, qu'il y a une limite à la proportion du capital social d'une compagnie de prêts si c'est placé dans un régime de pension ou pour son compte ou deuxièmement, qu'il y a une limite à la proportion du capital social d'une compagnie de prêts si ce dernier est detenu par un seul régime de pension. Il me semble que c'est là l'interprétation voulue puisqu'elle entraîne ce pouvoir de réglementation particulier quant à la limitation de l'investissement des fonds de pension.

Que ce soit l'interprétation correcte ou non, là n'est pas la question. Plutôt, on se demande si c'est légal selon l'article 23 paragraphe (b) d'imposer une limitation sur l'investissement dans une section précise d'une catégorie de valeurs. Il y a des actions ordinaires émises par les compagnies de prêts. L'interprétation indique que le fonds de pension est limité, non pas l'investissement d'une certaine partie dans les actions ordinaires d'une compagnie de prêts mais plutôt dans l'investissement dans les actions

[*Text*]

pany. I am not sure that that is a power which can be granted by the regulations under Section 21(b).

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do you not think that the words *qualitative* and *quantitative* govern that?

Mr. Eglington: Well, *qualitative*, I take it would extend to specifying common shares in loan companies and *quantitative* would extend to saying that no more than 40 per cent of the moneys of the fund will go into that class, or that no more than $5 million may be put into that class, but I do not know that it goes as far as saying that the investment may not amount to more than 30 per cent of the common shares of a particular member. I think this would be an appropriate case for directing a question to the relevant authority to find out for a start what they think the interpretation is.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, this shall be done.

Senator Godfrey: I think it is a broad general principle though, that generally speaking they do try to limit the amount, the percentage of shares you can hold in any one company. I think it is intended in that direction. It does not really concern me except that I may not...

Mr. Eglington: They may very well be able to satisfy us that they have that power.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, we will find out from them. Let us go to the final item under the regulations, and then I have two other short matters of business for the Committee.

On No. 136 the Ship Routing Regulations under the Canada Shipping Act, and again we are provided with a commentary.

SOR/74-136

SHIP ROUTING REGULATIONS

Canada Shipping Act
P.C. 1974-430

July 30, 1974

These regulations purport to have extra-territorial effect: vide 3(1)(a), 20 and Schedule II.

Section 635 clearly can have an extra-territorial effect and apply to any Canadian ship anywhere.

Section 730(1)(o) gives Governor General in Council power by regulation to "establish compulsory traffic routes and other shipping traffic controls considered necessary for *safe navigation in waters to which this Part applies* and with respect to which those regulations are made applicable."

Section 727(2) governs the application of "this Part" and provides that *except* where otherwise provided in the Act or in any *regulation* made thereunder (including, therefore, any made under section 730(1)(o)), the Part applies to the waters recited in section 727(2) being those specifically mentioned in 3(1)(b) of the regulations.

[*Interpretation*]

ordinaires d'une compagnie de prêts précise. Je ne suis pas certain si c'est là un pouvoir qui peut être accordé par le règlement selon l'article 21 paragraphe (b).

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que les termes qualité et quantité ne l'expliquent pas?

M. Eglington: Je suppose que la qualité s'appliquerait à la spécification des actions ordinaires dans une compagnie de prêts et que qualité signifierait que pas plus que 40 p. 100 des deniers de fonds de pensions pourraient faire partie de cette catégorie ou que pas plus de 5 millions de dollars peuvent être investis dans cette catégorie, mais je ne sais pas si le règlement stipule qu'un investissement ne doit pas dépasser 30 p. 100 des actions ordinaires d'un membre en particulier. Il me semble qu'il faudrait adresser cette question au responsable afin de définir quelle est la bonne interprétation.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, ce sera fait.

Le sénateur Godfrey: Il me semble que généralement il tente d'imposer quelques limites au montant, c'est-à-dire le pourcentage des actions que l'on peut détenir dans une société. Je suppose que c'est là ce qu'ils veulent dire. Cela ne m'affecte pas sauf que je...

M. Eglington: Ils peuvent très bien nous prouver qu'ils ont le pouvoir d'agir de cette façon.

Le coprésident (M. McCleave): Alors, nous allons leur demander. Passons au dernier article des règlements et ensuite je vous ferai part de deux autres sujets importants.

Il s'agit du numéro 136, le règlement sur l'organisation du trafic maritime selon la Loi sur la marine marchande du Canada. Une fois de plus, il y a un commentaire s'y rapportant.

DORS/74-136

RÈGLEMENT SUR L'ORGANISATION DU TRAFIC MARITIME

Loi sur la marine marchande du Canada
C.P. 1974-430

30 juillet 1974

Ces règlements prétendent avoir un effet extra-territorial: à savoir 3(1)(a), 20 et annexe II.

L'article 635 peut clairement avoir un effet extra-territorial et s'appliquer à tout navire canadien partout.

L'article 730(1)(o) donne au gouverneur général en conseil le pouvoir d'établir des règlements «établissant des routes de navigation obligatoires et autres règles de trafic maritime jugées nécessaires pour assurer la sécurité de la navigation dans des eaux auxquelles s'applique la présente Partie et à l'égard desquelles ces règlements sont rendus applicables;»

L'article 727(2) régit l'application de «présente Partie» et prévoit qu'à moins qu'il ne soit autrement stipulé dans la Loi ou dans un règlement fait en vertu de cette Loi (y compris, par conséquent, tous les règlements faits en vertu de l'article 730(1)(o)), la Partie s'applique aux eaux citées à l'article 727(2) et plus particulièrement à celles qui sont mentionnées à l'article 3(1)(2) du règlement.

[*Texte*]

The issue is first, whether the *exception* allows for application of the Part to every Canadian ship. The answer would, on grammatical grounds, appear to be that Parliament has given full power to provide for the application of the Part beyond the waters mentioned. But, secondly, section 730(1)(o), even if applicable beyond those specific waters which it itself specifies, is limited by the words "safe navigation in *waters* to which this Part applies". The regulations, however, in going beyond the waters specifically mentioned in section 727(2) purport not to apply to *waters* only but to Canadian ships. Moreover, it may be thought that section 727(2), on a reasonable interpretation, is meant to refer to waters only, albeit waters in excess of those specifically received. If this view were sustained, the extra-territorial operation of the regulations would depend solely on section 635 which would, I consider, be wide enough to allow the application of the regulations to Canadian ships generally.

Mr. Eglington: When I looked at this this morning, gentlemen, I realized just how complicated this one was because it took me a long time to work out what it was that I wrote some months ago on this one.

• 1030

Section 635 of the Canada Shipping Act gives clear power to make regulations of this type having extra-territorial effect. If you look at the regulations, they have effect—it might strike you as rather odd in the first instance—not just in the Bay of Fundy, in places of that kind, but in the Baltic Sea, Western European waters, off the Cape of Good Hope and so on. That necessarily applies to Canadian shipping in those waters and not to the waters themselves. I take the view—at least until I have been shown to be wrong—that Section 635 itself would probably justify the making of these regulations. But what concerned me was bringing in Section 730 which is included in the new Part of the Canada Shipping Act which relates to pollution control. These are ship-routing regulations and not obviously directed to pollution matters. Section 730, the relevant section that is quoted, gives the Governor in Council power to establish compulsory traffic routes and controls necessary for safe navigation waters to which this part applies. This part is Part XX of the act, the pollution control part.

When one looks at Section 727 to see to what this part applies, one finds that it applies to all Canadian waters south of the 60th parallel of north latitude, to all Canadian waters north of the 60th parallel that are not within control zones under the Arctic Waters Pollution Prevention Act, to the fishing zones of Canada, and to all ships in the waters that I have just described which appears to limit it to what could, broadly speaking, claim to be Canadian waters and not to waters off the Cape of Good Hope or in the Baltic or wherever it happens to be. But it provides in the opening words of the subsection, though, that:

[*Interprétation*]

La question est donc de savoir, premièrement, si l'exception permet l'application de la Partie à tous les navires canadiens. Si l'on se fonde sur la grammaire, il semblerait que le Parlement a donné plein pouvoir d'étendre l'application de la Partie au-delà des eaux mentionnées. Mais, deuxièmement, l'article 730(1)(o), même s'il peut s'appliquer à d'autres eaux que celles qu'il précise lui-même, est limité par les termes «la sécurité de la navigation *dans des eaux* auxquelles s'applique la présente partie». Le règlement, toutefois, englobe plus que les eaux précisément mentionnées à l'article 727(2) et son application s'étendrait non seulement *aux eaux* mais à tous les navires canadiens. De plus, on peut penser que l'article 727(2), d'après une interprétation raisonnable, ne veut viser que les eaux, y compris les eaux qui dépassent celles qui sont précisément citées. Si cette opinion devait être retenue, l'administration extra-territoriale du règlement dépendrait uniquement de l'article 635 qui, à mon avis, est assez large pour permettre l'application du règlement aux navires canadiens en général.

M. Eglington: Lorsque j'ai relu ces commentaires ce matin, messieurs, je me suis rendu compte que ce règlement était très complexe parce que j'ai mis beaucoup de temps à déchiffrer ce que j'avais écrit à ce sujet il y a quelques mois.

L'article 635 de la Loi sur la marine marchande du Canada accorde un pouvoir de réglementation de ce genre ayant un effet extraterritorial. Si vous consultez les règlements, ils s'appliquent—et cela peut peut-être vous surprendre—non seulement à la baie de Fundy, et autres endroits de ce genre, mais aussi à la mer Baltique, aux eaux de l'Europe occidentale, au cap de Bonne-Espérance etc. Cela s'applique nécessairement à la navigation canadienne dans ces eaux et non pas aux eaux elles-mêmes. A mon avis—du moins jusqu'à preuve du contraire,—l'article 635 justifie l'établissement de ces règlements. Ce qui me préoccupe c'est l'inclusion du nouvel article 730 à la partie XX de la Loi sur la marine marchande du Canada s'appliquant à la lutte contre la pollution. Il s'agit du règlement sur l'organisation du trafic maritime et non d'un règlement sur la pollution. L'article 730, qui est cité, accorde au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir des règlements établissant des routes de navigation obligatoires et d'autres règles de trafic maritimes jugées nécessaires pour assurer la sécurité de la navigation dans les eaux auxquelles s'applique la plus récente partie. Cette partie, c'est la partie XX de la Loi, qui traite de la lutte contre la pollution.

L'article 727 s'applique à toutes les eaux canadiennes au Sud du 60e parallèle de latitude Nord, à toutes les eaux canadiennes au Nord du 60e parallèle qui ne font pas partie des zones de contrôle aux termes de la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, aux zones de pêche du Canada, ainsi qu'à tous les navires dans ces eaux. Il semble que cette limitation ne s'applique qu'aux eaux canadiennes et non pas aux eaux du cap de Bonne-Espérance, de la mer Baltique ou ailleurs. Cependant, le préambule de cet alinéa stipule ce qui suit:

[*Text*]

except where otherwise provided in this Part or in any regulation made under this Part . . . that they are the waters that are to be applied.

So, there is, in effect, a hidden regulation-making power there to extend Part XX of the act beyond the waters that are actually limited in subsection (2). I think the appropriate interpretation of that is that it can extend to waters apart from those specified in subsection (2) and not necessarily to ships. This is very much statutory interpretation quibble and I think Section 635 itself probably justifies the making of these regulations but, again, I think we should inquire of the Ministry of Transport as to their grounds for making these regulations under Section 730.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Again, on the grounds that this might be an unusual use of their regulatory powers?

Mr. Eglington: No, on the grounds that it is *ultra vires* to Section 730. They may be forced to rely on Section 635 which may not extend to doing what they have set out to do.

An hon. Member: It is founded on one section of the act which does not give it any power. It specifically refers to one section which does not give it that power but there is another section which if properly invoked might give it the power.

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Then this is an important nicety that you will have to pursue with the regulatory apparatus in that particular department. Thank you, Mr. Eglington.

• 1037

This morning we have two small—one is very large, as a matter of fact, it is the acceptance of proper criteria in French. We are indebted to Miss Mayrand and Mr. Béchard here and Mr. Pelletier, one of the Clerks at the Table in the House of Commons, for providing us with a better translation or a better setting for it. I suppose one should not really say it is a translation, but rather setting forth the objectives of the Committee, in its criteria, in the French language. I think we should adopt this report and present it to both Houses so that when the House of Commons, for example, does approve the report, it will be approving the acceptable French language criteria. I gather that the Senate has already accepted the criteria, but it will be a matter when Senator Forsey returns and presents the report and I will not present the report to the House of Commons until he is able to do it the same day in the Senate, that we get the proper criteria on the record and send them to the Quebec Bar for publication in that province.

Is it agreed, then, that the criteria which I have outlined, be adopted by this Committee? Mr. Béchard, seconded by Senator Asselin.

Motion agreed to.

[*Interpretation*]

à moins qu'il ne soit autrement stipulé dans la loi ou dans un règlement fait en vertu de cette loi.

C'est à ces eaux que s'applique ce règlement. Il y a donc un pouvoir de réglementation caché qui permettrait d'étendre l'application de la partie XX de cette loi aux eaux qui sont définies au paragraphe 2. A mon avis, cela voudrait dire que toutes les eaux sont visées, sauf celles qui sont précisées au paragraphe 2 et pas nécessairement les navires. Il s'agit surtout d'ergotage sur une interprétation d'un règlement; de plus, il me semble que l'article 635 justifie l'établissement de ces règlements. Cependant, il me semble que nous devrions demander au ministère des Transports les raisons qui ont poussé à édicter de tels règlements aux termes de l'article 730.

Le coprésident (M. McCleave): Là encore, faut-il sous-entendre qu'il s'agit d'un exemple d'un usage exceptionnel du pouvoir de réglementation?

M. Eglington: Non. Plutôt que cela dépasse les pouvoirs accordés aux termes de l'article 730. Il se peut qu'ils soient forcés à s'en tenir à l'article 635 qui ne s'applique pas nécessairement à ce qu'ils veulent faire.

Une voix: Cela s'appuie sur un article de la loi qui n'accorde aucun pouvoir à ce sujet. Cela se réfère plus précisément à un article qui n'accorde pas le pouvoir en question, mais il y a un autre article qui, si on sait l'interpréter, peut accorder un tel pouvoir.

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Voilà quelque chose que vous devrez discuter avec les responsables de mon ministère. Merci, monsieur Eglington.

Il nous reste deux choses à discuter. Il s'agit de l'acceptation de justes critères pour la traduction française. Nous devons des remerciements à M[lle] Mayrand et à M. Béchard, qui est ici ce matin, ainsi qu'à M. Pelletier un des greffiers du bureau de la Chambre des communes pour nous avoir fourni une meilleure traduction que celle que nous avions. On ne devrait vraiment pas parler d'une traduction mais plutôt d'une définition des objectifs du comité lorsqu'il s'agit des critères en français. A mon avis, nous devrions adopter ce rapport et le présenter aux deux Chambres afin que lorsque la Chambre des communes, par exemple, donne son approbation au rapport, elle approuve aussi des critères acceptables en langue française. Je crois que le Sénat a déjà accepté les critères, mais nous devrons attendre le retour du sénateur Forsey et la présentation du rapport. Pour ma part, je ne présenterai pas le rapport à la Chambre des communes avant qu'il ne puisse le faire la même journée au Sénat. Cependant, il faudrait noter les critères justes aux comptes rendus et les faire parvenir au Barreau de la province de Québec pour fins de publication dans cette province.

Êtes-vous d'accord que les comités acceptent les critères tels que je les ai énoncés? M. Béchard, appuyé par le sénateur Asselin.

La motion est adoptée.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The other matter is a technicality and we agreed to report it to both Houses.

At the meeting held on Thursday, November 14, Mr. Robinson moved and the Committee agreed to a motion retaining the services of Mr. Eglington and authorizing the payment to him of reasonable living and travelling expenses. The words "living and" were omitted from the printed text and therefore we will need a motion that a corrigendum be printed to insert at page 4 : 6 of issue No. 4. It is moved by Mr. Robinson that in the left column in line 7 thereof immediately after the word "reasonable" the words "living and", and right column in line 7 and thereof immediately after the word *raisonnable* the words *séjour et.*

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much. I will see you next Thursday at the same time.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Maintenant, un détail technique. Nous nous sommes mis d'accord et avons décidé d'en informer les deux Chambres.

A la séance tenue jeudi le 14 novembre, M. Robinson propose et le comité adopte la motion en ce qui a trait à la retenue de services professionnels de M. Eglington ainsi qu'une autorisation de lui verser des frais raisonnables de séjour et de déplacement. Les textes imprimés ne comportaient pas les mots «de séjour et» et nous avons donc besoin d'une motion en vue de la correction à la page 4 : 6 du fascicule 4. M. Robinson propose l'adjonction, à la colonne de gauche, à la septième ligne, suivant le mot «raisonnable», des mots «de séjour et» et à la colonne de droite, septième ligne du texte à la suite du mot «*reasonable*», les mots «*living and*», et à la colonne de droite, septième ligne du texte à la suite du mot «raisonnable», les mots «de séjour et».

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. McCleave): Merci beaucoup. La prochaine séance aura lieu jeudi prochain à la même heure.

Issue No. 7

Thursday, December 5, 1974

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 7

Le jeudi 5 décembre 1974

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government Publications

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

INCLUDING:

The Fourth Report to both Houses of Parliament

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

Y COMPRIS:

Le quatrième rapport aux deux Chambres du Parlement

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974

Première session de la
trentième législature, 1974

28277—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER
STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen: Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman: Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Balfour
Baldwin	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents: Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Vice-président: M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Fox	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	Leggatt
Laprise	Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*)

On Wednesday, December 4, 1974:

Mr. Leblanc (*Laurier*) replaced Mr. Poulin,
Mr. Railton replaced Mr. Loiselle (*Chambly*),
Mr. Anderson replaced Mr. Lachance.

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement

Le mercredi 4 décembre 1974:

M. Leblanc (*Laurier*) remplace M. Poulin,
M. Railton remplace M. Loiselle (*Chambly*),
M. Anderson remplace M. Lachance.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

REPORT TO THE SENATE

Extracts from the *Minutes of the Proceedings* of the Senate

No. 29, Tuesday, 3rd December, 1974

The Honourable Senator Forsey from the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments presented its Fourth Report as follows:—

TUESDAY, December 3, 1974.

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its Fourth Report as follows:

Your Committee recommends that the French language version of the Third Report of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments presented to the Senate on November 7, 1974, be replaced by the following:

«LE JEUDI 7 novembre 1974.

Le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur les règlements et autres textes réglementaires, présente son troisième rapport, comme suit:

Le Comité déclare qu'il utilisera les critères suivants:

Si un règlement ou autre texte réglementaire relevant de sa compétence, de l'avis du Comité:

1. *a*) n'est pas autorisé par les dispositions de la loi habilitante, ou si, étant établi en vertu de la prérogative, ses termes ne sont pas conformes au droit coutumier; ou

   b) n'indique pas clairement en vertu de quelle autorisation précise le texte est établi;

2. ne s'est pas conformé aux dispositions de la Loi sur les textes réglementaires, soit sur le plan de la transmission, de l'enregistrement, de la numérotation ou de la publication;

3. *a*) ne s'est pas conformé à doute disposition concernant le dépôt du texte, ou toute autre condition prescrite dans la loi habilitante; ou

   b) n'indique pas clairement la date et la manière dont il s'est conformé à l'une quelconque des conditions;

4. Utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs que lui confère la loi habilitante ou la prérogative;

5. *a*) tend directement ou indirectement à exclure la juridiction des tribunaux sans autorisation expresse à cet effet dans la loi habilitante; ou

   b) assujettit les droits et les libertés du sujet au pouvoir discrétionnaire de l'administration plutôt qu'au processus judiciaire;

6. implique un effet rétroactif sans que la loi habilitante ne lui en confère l'autorisation expresse ou, lorsque cette autorisation est accordée, se donne un effet rétroactif apparemment oppressif, rigoureux ou inutile;

7. paraît pour une raison quelconque enfreindre le principe de la légalité ou les règles de justice naturelle;

RAPPORT AU SÉNAT

Extraits des *Procès-verbaux* du Sénat

N° 29, le mardi 3 décembre 1974

L'honorable sénateur Forsey, du Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires, présente son quatrième rapport, comme suit:

Le MARDI 3 décembre 1974

Le Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires présente son quatrième rapport, comme suit:

Votre Comité recommande que la version française du troisième rapport du Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires présenté au Sénat le 7 novembre 1974, soit remplacée par ce qui suit:

«LEJEUDI 7 novembre 1974.

Le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur les règlements et autres textes réglementaires, présente son troisième rapport, comme suit:

Le Comité déclare qu'il utilisera les critères suivants:

Si un règlement ou autre texte réglementaire relevant de sa compétence, de l'avis du Comité:

1. *a*) n'est pas autorisé par les dispositions de la loi habilitante, ou si, étant établi en vertu de la prérogative, ses termes ne sont pas conformes au droit coutumier; ou

   b) n'indique pas clairement en vertu de quelle autorisation précise le texte est établi;

2. ne s'est pas conformé aux dispositions de la Loi sur les textes réglementaires, soit sur le plan de la transmission, de l'enregistrement, de la numérotation ou de la publication;

3. *a*) ne s'est pas conformé à toute disposition concernant le dépôt du texte, ou toute autre condition prescrite dans la loi habilitante; ou

   b) n'indique pas clairement la date et la manière dont il s'est conformé à l'une quelconque des conditions;

4. utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs que lui confère la loi habilitante ou la prérogative;

5. *a*) tend directement ou indirectement à exclure la juridiction des tribunaux sans autorisation expresse à cet effet dans la loi habilitante; ou

   b) assujettit les droits et les libertés du sujet au pouvoir discrétionnaire de l'administration plutôt qu'au processus judiciaire;

6. implique un effet rétroactif sans que la loi habilitante ne lui en confère l'autorisation expresse ou, lorsque cette autorisation est accordée, se donne un effet rétroactif apparemment oppressif, rigoureux ou inutile;

7. paraît pour une raison quelconque enfreindre le principe de la légalité ou les règles de justice naturelle;

8. stipule sans raison bonne et suffisante qu'il entre en vigueur avant d'être enregistré par le greffier du Conseil privé;

9. en l'absence d'autorisation formelle à cet effet dans la loi habilitante ou la prérogative, semble équivaloir à l'exercice d'un pouvoir législatif de fond devant faire l'objet d'un décret parlementaire, et non pas seulement à la formulation de dispositions subordonnées d'une nature technique ou administrative devant être l'objet de législation déléguée;

10. sans qu'une disposition formelle à cet effet fasse partie de la loi habilitante ou de la prérogative, impose une amende, emprisonnement ou une autre peine, ou impose à la personne accusée d'une infraction le fardeau de prouver son innocence;

11. impose des frais au Trésor public ou comprend des dispositions exigeant d'effectuer un paiement à la Couronne ou à toute autre autorité en retour de la délivrance d'un permis ou d'un service, ou prescrit le montant de l'un quelconque de ces frais ou paiements, sans que la loi habilitante ou la prérogative stipule une autorisation formelle à cet effet;

12. n'est pas conforme à la Déclaration canadienne des droits;

13. est d'une signification obscure ou est autrement défectueux dans sa rédaction;

14. pour toute autre raison, nécessite des éclaircissements quant à sa forme ou sa teneur.

Respectueusement soumis,

Le coprésident,
EUGENE FORSEY.»

Respectfully submitted,

EUGENE FORSEY
Joint Chairman

The Honourable Senator Forsey moved, seconded by the Honourable Senator Lafond, that the Report be taken into consideration at the next sitting of the Senate.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

No. 30, Wednesday, 4th December, 1974

Pursuant to the Order of the Day, the Senate proceeded to the consideration of the Fourth Report of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

The Honourable Senator Forsey moved, seconded by the Honourable Senator Bélisle, that the Report be adopted now.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

8. stipule sans raison bonne et suffisante qu'il entre en vigueur avant d'être enregistré par le greffier du Conseil privé;

9. en l'absence d'autorisation formelle à cet effet dans la loi habilitante ou la prérogative, semble équivaloir à l'exercice d'un pouvoir législatif de fond devant faire l'objet d'un décret parlementaire, et non pas seulement à la formulation de dispositions subordonnées d'une nature technique ou administrative devant être l'objet de législation délèguée;

10. sans qu'une disposition formelle à cet effet fasse partie de la loi habilitante ou de la prérogative, impose une amende, emprisonnement ou une autre peine, ou impose à la personne accusée d'une infraction le fardeau de prouver son innocence;

11. impose des frais au Trésor public ou comprend des dispositions exigeant d'effectuer un paiement à la Couronne ou à toute autre autorité en retour de la délivrance d'un permis ou d'un service, ou prescrit le montant de l'un quelconque de ces frais ou paiements, sans que la loi habilitante ou la prérogative stipule une autorisation formelle à cet effet;

12. n'est pas conforme à la Déclaration canadienne des droits;

13. est d'une signification obscure ou est autrement défectueux dans sa rédaction;

14. pour toute autre raison, nécessite des éclaircissements quant à sa forme ou sa teneur.

Respectueusement soumis,

Le coprésident,
EUGENE FORSEY.»

Respectfully submitted,

EUGENE FORSEY
Joint Chairman

L'honorable sénateur Forsey propose, appuyé par l'honorable sénateur Lafond, que le rapport soit mis à l'étude à la prochaine séance du Sénat.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

N°30, le mercredi 4 décembre 1974

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat aborde l'étude du quatrième rapport du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur les règlements et autres textes réglementaires.

L'honorable sénateur Forsey propose, appuyé par l'honorable sénateur Bélisle, que le rapport soit adopté dès maintenant.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

REPORT TO THE HOUSE OF COMMONS

Tuesday, December 3, 1974

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your Committee recommends that the French language version of the Third Report of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments presented to the House on November 7, 1974, be deleted and replaced by the following:

TROISIÈME RAPPORT

Le Comité déclare qu'il utilisera les critères suivants:

Si un règlement ou autre texte réglementaire relevant de sa compétence, de l'avis du Comité:

1. *a*) n'est pas autorisé par les dispositions de la loi habilitante, ou si, étant établi en vertu de la prérogative, ses termes ne sont pas conformes au droit coutumier; ou

   b) n'indique pas clairement en vertu de quelle autorisation précise le texte est établi;

2. ne s'est pas conformé aux dispositions de la Loi sur les textes réglementaires, soit sur le plan de la transmission, de l'enregistrement, de la numérotation ou de la publication;

3. *a*) ne s'est pas conformé à toute disposition concernant le dépôt du texte, ou toute autre condition prescrite dans la loi habilitante; ou

   b) n'indique pas clairement la date et la manière dont il s'est conformé à l'une quelconque des conditions;

4. utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs que lui confère la loi habilitante ou la prérogative;

5. *a*) tend directement ou indirectemant à exclure la juridiction des tribunaux sans autorisation expresse à cet effet dans la loi habilitante; ou

   b) assujettit les droits et les libertés du sujet au pouvoir discrétionnaire de l'administration plutôt qu'au processus judiciaire;

6. implique un effet rétroactif sans que la loi habilitante ne lui en confère l'autorisation expresse ou, lorsque cette autorisation est accordée, se donne un effet rétroactif apparemment oppressif, rigoureux ou inutile;

7. paraît pour une raison quelconque enfreindre le principe de la légalité ou les règles de justice naturelle;

8. stipule sans raison bonne et suffisante qu'il entre en vigueur avant d'être enregistré par le greffier du Conseil privé;

9. en l'absence d'autorisation formelle à cet effet dans la loi habilitante ou la prérogative, semble équivaloir à l'exercice d'un pouvoir législatif de fond devant faire l'objet d'un décret parlementaire, et non pas seulement à la formulation de dispositions subordonnées d'une nature technique ou administrative devant être l'objet de législation déléguée;

10. sans qu'une disposition formelle à cet effet fasse partie de la loi habilitante ou de la prérogative, impose une amende, emprisonnement ou une autre peine, ou

RAPPORT À LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le mardi 3 décembre 1974

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Le Comité recommande que la version française du Troisième Rapport du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires présenté à la Chambre le 7 novembre 1974, soit retranchée et remplacée par ce qui suit:

TROISIÈME RAPPORT

Le Comité déclare qu'il utilisera les critères suivants:

Si un règlement ou autre texte réglementaire relevant de sa compétence, de l'avis du Comité:

1. *a*) n'est pas autorisé par les dispositions de la loi habilitante, ou si, étant établi en vertu de la prérogative, ses termes ne sont pas conformes au droit coutumier; ou

   b) n'indique pas clairement en vertu de quelle autorisation précise le texte est établi;

2. ne s'est pas conformé aux dispositions de la Loi sur les textes réglementaires, soit sur le plan de la transmission, de l'enregistrement, de la numérotation ou de la publication;

3. *a*) ne s'est pas conformé à toute disposition concernant le dépôt du texte, ou toute autre condition prescrite dans la loi habilitante; ou

   b) n'indique pas clairement la date et la manière dont il s'est conformé à l'une quelconque des conditions;

4. utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs que lui confère la loi habilitante ou la prérogative;

5. *a*) tend directement ou indirectement à exclure la juridiction des tribunaux sans autorisation expresse à cet effet dans la loi habilitante; ou

   b) assujettit les droits et les libertés du sujet au pouvoir discrétionnaire de l'administration plutôt qu'au processus judiciaire;

6. implique un effet rétroactif sans que la loi habilitante ne lui en confère l'autorisation expresse ou, lorsque cette autorisation est accordée, se donne un effet rétroactif apparemment oppressif, rigoureux ou inutile;

7. paraît pour une raison quelconque enfreindre le principe de la légalité ou les règles de justice naturelle;

8. stipule sans raison bonne et suffisante qu'il entre en vigueur avant d'être enregistré par le greffier du Conseil privé;

9. en l'absence d'autorisation formelle à cet effet dans la loi habilitante ou la prérogative, semble équivaloir à l'exercice d'un pouvoir législatif de fond devant faire l'objet d'un décret parlementaire, et non pas seulement à la formulation de dispositions subordonnées d'une nature technique ou administrative devant être l'objet de législation déléguée;

10. sans qu'une disposition formelle à cet effet fasse partie de la loi habilitante ou de la prérogative, impose une amende emprisonnement ou une autre peine, ou

impose à la personne accusée d'une infraction le fardeau de prouver son innocence;

11. impose des frais au Trésor public ou comprend des dispositions exigeant d'effectuer un paiement à la Couronne ou à toute autre autorité en retour de la délivrance d'un permis ou d'un service, ou prescrit le montant de l'un quelconque de ces frais ou paiements, sans que la loi habilitante ou la prérogative stipule une autorisation formelle à cet effet;

12. n'est pas conforme à la Déclaration canadienne des droits;

13. est d'une signification obscure ou est autrement défectueux dans sa rédaction;

14. pour toute autre raison, nécessite des éclaircissements quant à sa forme ou sa teneur.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (Issues Nos. 3 and 6) is tabled.

Respectfully submitted,

impose à la personne accusée d'une infraction le fardeau de prouver son innocence;

11. impose des frais au Trésor public ou comprend des disposisitons exigeant d'effectuer un paiement à la Couronne ou à toute autre autorité en retour de la délivrance d'un permis ou d'un service, ou prescrit le montant de l'un quelconque de ces frais ou paiements, sans que la loi habilitante ou la prérogative stipule une autorisation formelle à cet effet;

12. n'est pas conforme à la Déclaration canadienne des droits;

13. est d'une signification obscure ou est autrement défectueux dans sa rédaction;

14. pour toute autre raison, nécessite des éclaircissements quant à sa forme ou sa teneur.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules n^os^ 3 et 6*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le co-président

ROBERT McCLEAVE

Joint Chairman

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 5, 1974
(7)

[*Text*]

The Standing Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:40 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Asselin, Cottreau, Forsey, Godfrey, Lafond and Walker.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, McCleave, Railton and Robinson.

Other Member present: Mr. Brewin.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee; Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*)

The Committee proceeded to consider the following Regulations:

On British Columbia Shellfishing Orders—SOR's/72-558, 72-559, 72-560, 72-561, 73-116; New Brunswick Shellfishing Orders—SOR's/72-25, 72-321, 72-562, 72-563, 73-139, 73-294, 74-243, 74-438; Nova Scotia Shellfishing Orders—SOR's/72-322, 73-54 and 73-612.

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Minister of State (Fisheries) with respect to certain comments on the said Regulations.

On Migratory Birds Regulations—SOR's/73-509 and 74-440,

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of the Environment with respect to certain comments on the said Regulations.

The Committee considered Pest Control Products Regulations—SOR's/72-451 and 73-429.

On SOR/74-68, St. Lawrence Seaway Wharfage and Storage Charges Tariff,

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the St. Lawrence Seaway Authority with respect to certain comments on the said Regulation.

On SOR/72-364—Beef Carcass Grading Regulations, SOR/72-365—Veal Carcass Grading Regulations and SOR/74-118—Lamb and Mutton Carcass Grading Regulations,

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Agriculture with respect to certain comments on the said Regulations.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 5 DÉCEMBRE 1974
(7)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 40 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (co-présidents).

Représentants du Sénat: Les honorables sénateurs Asselin, Cottreau, Forsey, Godfrey, Lafond et Walker.

Représentants de la Chambre des Communes: MM. Baldwin, McCleave, Railton et Robinson.

Autre député présent: M. Brewin.

Également présents: M. G. C. Eglington, conseiller auprès du Comité; M^lle^ Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-71-72, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*)

Le Comité entreprend l'étude des règlements suivants:

Ordonnances sur la pêche coquillière en Colombie-Britannique-DORS/72-558, 72-559, 72-560, 72-561, 73-116; Ordonnances sur la pêche coquillière au Nouveau-Brunswick—DORS/72-25, 72-321, 72-562, 72-563, 73-139, 73-294, 74-243, 74-438; Ordonnances sur la pêche coquillière en Nouvelle-Écosse-DORS/72-322, 73-54 et 73-612.

Il est convenu,—Que le Conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministre d'État (Pêches) au sujet de certains commentaires sur lesdits règlements.

Règlements concernant les oiseaux migrateurs—DORS/73-509 et 74-440,

Il est convenu,—Que le Conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de l'Environnement au sujet de certains commentaires sur lesdits règlements.

Le Comité étudie les Règlements sur les produits antiparasitaires—DORS/72-451 et 73-429.

DORS/74-68, Tarif des droits de quai et d'entreposage de la Voie Maritime du Saint-Laurent,

Il est convenu,—Que le Conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent de l'Administration de la Voie Maritime du Saint-Laurent au sujet de certains commentaires sur ledit règlement.

DORS/72-364—Règlement concernant le classement des carcasses de boeuf, DORS/72-365—Règlement concernant la classement de veau et DORS/74-118—Règlement sur le classement des carcasses d'agneaux et de moutons.

Il est convenu,—Que le Conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de l'Agriculture au sujet de certains commentaires sur lesdits règlements.

The Committee considered SOR/74-566—Schedule to the Telesat Canada Act, amendment; SOR/74-567—Ontario Fishery Regulations, amendment; SOR/74-568—Prince Edward Island Fishery Regulations, amendment; SOR/74-570—Restricted Weapons Order; SOR/74-572—Boating Restrictions Regulations, amendment; SOR/74-578—Ontario Fresh Fruit Order; SOR/74-579—Electricity Meter Regulations, amendment; SOR/74-580—Regulations Respecting Gas and Gas Meters, amendment; SOR/74-583—Newfoundland Fishery Regulations, amendment; SOR/74-585—Food and Drug Regulations, amendment.

Agreed,—That the comments by Counsel to the Committee on SOR's/74-440 paragraph 2 thereof, 73-429 paragraph 2 thereof, 74-68 and 74-364 paragraphs 2 and 3 thereof be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

Mr. Eglington and Miss Mayrand answered questions.

At 10:40 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le Comité étudie les DORS/74-566—Annexe de la Loi de la Télésat Canada—Modification; DORS/74-567—Règlement de pêche de l'Ontario—Modification; DORS/74-568—Règlement de pêche de l'Île-du-Prince-Édouard—Modification; DORS/74-570—Décret sur les armes à autorisation restreinte; DORS/74-572—Règlement sur les restrictions à la conduite des bateaux—Modification; DORS/74-578—Décret relatif aux fruits frais de l'Ontario; DORS/74-579—Règlements sur les compteurs d'électricité—Modification; DORS/74-580—Règlements concernant le gaz et les compteurs de gaz—Modification; DORS/74-583—Règlements de pêche de Terre-Neuve—Modification; DORS/74-585—Règlements sur les aliments et drogues—Modification.

Il est convenu,—Que les commentaires du Conseiller au Comité portant sur les DORS/74-440, paragraphe 2, 73-429, paragraphe 2, 74-68 et 74-364, paragraphes 2 et 3, soient imprimés *in extenso* dans les témoignages de la séance d'aujourd'hui.

M. Eglington et M^lle^ Mayrand répondent aux questions.

A 10 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, December 5, 1974.

• 0939

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I might say before we start the proceedings that I have had discussions with Mr. Sharp and Mr. Baldwin about appropriating some one- or two-hour period before Christmas for the benefit, in the House of Commons, of those members who wish to take part in the debate. It is likely to happen, I gather Mr. Baldwin, on a Friday on our criteria. Am I not correct?

Mr. Baldwin: That is right, that being the time when we get the best attendance in the House.

• 0940

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, we might get quality attendance for a debate such as this. And I take it that you would be thinking of something, say, between 2 and 4 on a Friday afternoon?

Mr. Baldwin: That is right, yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So, this should be noted, then, for the record. The other matter is that we are having some difficulty with the transcription of evidence and that is why we do not have the report of the proceedings from last week's meeting, though they should be available to us before Friday noon, Mr. Mackenzie?

This is a bad room, I gather, acoustically, and all I can suggest is that we tend to crowd the microphones or be forward on them, rather than standing back and making speeches which may or may not be heard.

Mr. Eglington was the chief sufferer, perhaps because he speaks the most in the Committee, but some of his good thoughts last week simply—we did our best to complete the transcript but it proved impossible, and so I suggested to him, and I suggest the same to others, if you will read it carefully and where you have made comments that have not been exactly reported, then please put something together on paper that we add, as addenda or corrigenda, to the proceedings next week.

Welcome back from Scotland, Senator Forsey. Do you wish to get into shellfishing, sir? That is the first order of business.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do you wish to start off, Mr. Chairman, or shall I have a go?

The joint Chairman (Mr. McCleave): I do not know. This is a month with "r" in it, is it not; so, you take that one and I will get into migratory birds. How about that?

The joint Chairman (Senator Forsey): Fine. Now, perhaps M^lle^ Mayrand or Mr. Eglington would like to speak to this collection of shellfishing and other orders dealing with fishing? I think they are mainly shellfishing, are they not?

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 5 décembre 1974

[*Interprétation*]

Le co président (M. McCleave): Je voudrais vous aviser avant de commencer que j'ai eu des entretiens avec M. Sharp et M. Baldwin qu sujet d'un éventuel débat d'une heure ou deux à la Chambre avant Noël. Je crois que cela pourrait avoir lieu un vendredi, n'est-ce pas monsieur Baldwin?

M. Baldwin: En effet, c'est le moment où il y a le plus de monde à la Chambre.

Le coprésident (M. McCleave): Eh bien, autant avoir de la qualité dans un tel débat et ce sera je crois entre 2 h 00 et 4 h 00 un vendredi après-midi?

M. Baldwin: Oui, c'est cela.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense donc qu'il faudrait indiquer cela au procès-verbal. L'autre point que je voulais soulever, c'est que nous rencontrons certaines difficultés avec la transcription et c'est pour cela que nous n'avons pas aujourd'hui le procès-verbal de la réunion de la semaine dernière mais je pense qu'il pourra être distribué d'ici vendredi matin. N'est-ce pas, monsieur Mackenzie?

L'acoustique de la salle est en effet mauvaise et tout ce que je puis vous suggérer c'est d'essayer de nous rapprocher des microphones plutôt que de nous pencher en arrière et de faire des discours qui ne sont pas toujours entendus.

M. Eglington est celui qui en a le plus souffert, peut-être parce que c'est celui qui parle le plus au Comité, mais certains de ces propos de la semaine dernière n'ont tout simpliment pas pu être transcrits—nous avons fait tout ce que nous pouvions mais ce fut impossible et je jui demanderais donc, de même qu'aux autres d'ailleurs, de lire attentivement le procès-verbal et de nous signaler les erreurs qui auraient pu être commises dans la transcription de vos observations. Nous vous demanderions aussi de préparer quelque chose par écrit à ce sujet de sorte que nous puissions l'ajouter en annexe au procès-verbal de la semaine prochaine.

Nous sommes heureux de vous retrouver, sénateur Forsey, à votre retour d'Écosse. Voulez-vous passer à la pêche coquillière, monsieur? C'est le premier article à l'ordre du jour.

Le coprésident (sénateur Forsey): Voulez-vous débuter, monsieur le président, ou le ferais-je?

Le coprésident (M. McCleave): Je ne sais pas. C'est un mois «r» n'est-ce pas? A vous donc de jouer pour ces ordonnances et je prendrai pour ma part les oiseaux migrateurs. Cela marche?

Le coprésident (sénateur Forsey): Parfait. Alors, peut-être que M^lle^ Mayrand ou M. Eglington voudrait nous dire quelques mots sur cette pêche coquillière et sur les autres ordonnances portant sur les pêches? Je pense qu'il s'agit principalement de pêche coquillière, n'est-ce pas?

[*Text*]

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): They are all shellfishing. I appear to have all the extracts from the *Globe and Mail* in my own file. Did everyone get one of these?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I did.

Mr. Eglington: I have got a fistful of them here.

I think that explains why the orders have been made and some strange biological phenomenon which affects the species in the waters at certain times of the year and causes the shellfish to become toxic.

Having said that, and not wishing to have people dying of gastro-enteritis up and down the kingdom, I nevertheless wish to raise here an issue which I suppose comes about because the Fisheries Act is being used to promote health and welfare of individuals rather than to control or deal with seacoast fisheries. You will note that the mechanism by which this is done is that the Minister of National Health and Welfare issues a declaration that the shellfish in the particular area become toxic, and upon that declaration being made, the Minister of State for Fisheries—it is now—declares the particular area to be closed, and no shellfish can be taken.

This raises first of all the authority of the Minister of Health and Welfare to declare shellfish to be toxic, and secondly, the authority of the Minister of State for Fisheries to close an area to shellfishing because the Minister of Health has declared the shellfish to be toxic.

The first thing, of course, is that the Minister of National Health and Welfare could declare shellfish to be anything, and that has no particular legal effect. He could declare them to be lords of Parliament and it would make no difference. The operative legal mechanism is the closing of the area to shellfishing, and the authority for it is founded in the various fishing regulations, and the relative portions of them are recorded on the front page. But of course those regulations themselves must be founded in the Fisheries Act, and the relevant authority there would appear to be paragraphs (a), (c) and (1) of Section 34. I have set those out on the second page. All those are directed to the protection and the control of fisheries and not to the protection of the health of people who eat fish.

• 0945

There is also the problem that the Minister is given the power to close the areas to shellfishing, that is, he is given by the regulation the power to make orders to close the areas to shellfishing. It certainly is far from clear in the Fisheries Act that the Minister has the power to do any such thing for any reason and that any closing that has to be done ought to be done by a regulation made by the Governor in Council. But even assuming that paragraph (1) would justify the regulations giving the Minister power by order to close the areas to shellfishing, there is still the problem of the reason for which it is done. The reason does not seem to fit very comfortably under paragraphs (a) and (c) of Section 34 of the Fisheries Act.

Mr. Baldwin: Could I ask a question, Mr. Chairman?

[*Interpretation*]

M. G. C. Eglington (conseiller du Comité): Elles portent toutes sur la pêche coquillière. Il semble que j'ai ici toutes les coupures du *Globe and Mail*. Est-ce que tout le monde en a reçu?

Le coprésident (sénateur Forsey): Moi, oui.

M. Eglington: J'en ai une poignée ici.

Je pense que cela explique la raison d'être des ordonnances et certains phénomènes biologiques étranges qui touchent les espèces aquatiques à certaines époques de l'année et rend les coquillages toxiques.

Ceci dit, et ne voulant pas voir mourir toute la population de grastro-entérique, je voudrais toutefois soulever ici un problème qui résulte à mon avis du fait que la Loi sur les pêcheries sert à protéger la santé et le bien-être de la population plutôt qu'à contrôler et réglementer la pêche côtière. Vous remarquerez que le système adopté veut que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social fasse une déclaration selon laquelle les coquillages d'une région particulière sont devenus toxiques et qu'après cette déclaration, le ministre d'État chargé des Pêches déclare à son tour cette région fermée à la pêche coquillière.

Deux pouvoirs sont donc en cause ici, d'une part celui du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social qui déclare les coquillages toxiques et d'autre part celui du ministre d'État des Pêches qui ferme une région à la pêche coquillière sur la déclaration du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social.

Tout d'abord, il est évident que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social pourrait déclarer ce qu'il veut à propos des coquillages sans que cela n'ait de répercussion légale. Il pourrait en faire des lords sans que cela ne change rien. La seule mesure à prendre, à savoir la fermeture de la région à la pêche coquillière, dépend des divers règlements sur les pêches et nous avons indiqué à la première page les sections pertinentes de ces règlements. Mais il est évident que ces règlements se fondent eux sur la Loi sur les pêches et plus précisément sur les alinéas (a), (c) et (1) de l'article 34. Je les ai mis à la deuxième page. Tout ceci porte sur la protection et le contrôle des pêches et non pas sur la protection de la santé des consommateurs de poisson.

Il y a également le fait que le ministre a le pouvoir de fermer certaines régions à la pêche coquillière, c'est-à-dire que le règlement l'autorise à émettre des ordonnances aux termes desquelles certaines régions sont fermées à la pêche coquillière. Or, il n'est pas du tout clair dans la Loi sur les pêches que le ministre a le pouvoir de faire une telle chose pour une raison ou une autre, ni une région ne peut être fermée à la pêche que par un règlement du gouverneur en conseil. Mais, même à supposer que l'alinéa (1) justifie le règlement qui donne au ministre le pouvoir de fermer certaines régions à la pêche coquillière, il n'en reste pas moins que la raison d'une telle mesure n'est pas précisée. Et cela ne semble pas très net aux alinéas (a) et (c) de l'article 34 de la Loi sur les pêches.

M. Baldwin: Puis-je poser une question, monsieur le président?

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Certainly, Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: Is there anything in the National Health and Welfare legislation that could act as a more logical basis for an order to be made by the Minister in that regard? He could of course prohibit the . . .

Mr. Eglington: I should have mentioned he could prohibit the sale and . . .

Mr. Baldwin: Yes. But he could not prohibit the catch.

Mr. Eglington: I could not find anything in the National Health and Welfare legislation that would go to this particular problem.

Mr. Baldwin: Could you give some consideration to the question whether under Section 34(c) the words are wide enough to . . . Could "disposal of fish" be wide enough to permit an order to be made with regard to the disposal of any fish that were caught, prohibiting the use for consumption as well?

Mr. Eglington: I mentioned that any of these points are arguable. Whether they are explainable is another matter. It is possibly another one of these situations in which the Act is being used for a purpose that was not in mind at the time it was drafted. Certainly, the whole tenor of the Fisheries Act is the protection of the fishery and not the protection of people who, in a sense, incidentally, eat the fish. Perhaps it is catching that is more relevant here.

There is also the problem of the authority of the Minister, distinct from the Governor in Council, to close areas to fishing. The Act is set up in a fashion that gives the regulation latent power to the Governor in Council.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is this one of the cases, Mr. Eglington, where you could make some kind of approach to the department or departments concerned and get some explanation from them, if there is an explanation, if not, have them come here and explain or try to explain and defend this? What procedure would you have in mind? The usual one of going to the department and asking?

Mr. Eglington: I imagine that is the procedure that will have to be adopted. We are unfortunately still in the position that we have nobody to approach, and we are building up a gigantic pile of files in which approaches have to be made. But I imagine that that is the only procedure that is open to us, and if their explanation is not immediately and eminently satisfactory, then they will have to be asked to appear.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is the letter from the Privy Council Office not yet out?

• 0950

Miss Lise Mayrand (Research Officer, Library of Parliament): I guess it is not out yet because we have not received a call from those who make the list.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do not tell me that this is another case of all and sundry taking a whack at the French translation? Everybody saying "Non, non, ce n'est pas "à" c'est "de", non, non, non, pas ça".

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Certainement, monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Est-ce que le ministre pourrait se fonder sur quelque chose de plus logique en matière de loi sur la santé nationale et le bien-être social pour émettre une telle ordonnance? Il est évident qu'il pourrait interdire . . .

M. Eglington: J'aurais dû en effet indiquer qu'il pourrait interdire la vente et . . .

M. Baldwin: Oui. Mais il ne pourrait pas interdire la prise.

M. Eglington: Je n'ai rien trouvé dans les lois relatives à la santé nationale et au bien-être social qui ait trait à ce problème particulier.

M. Baldwin: Est-ce que vous pensez qu'à l'article 34 (c) les termes sont assez vagues . . . Est-ce que «écoulement du poisson» serait assez vague pour permettre une ordonnance relative à l'écoulement de tout poisson pris, ordonnance selon laquelle ces poissons seraient interdits à la consommation?

M. Eglington: J'ai dit que tous ces points étaient en effet discutables. Quant à savoir s'ils sont explicables, c'est une autre histoire. Il s'agit peut-être encore d'une de ces situations où la loi est utilisée à d'autres fins qu'originellement prévue. Il est certain que l'ensemble de la Loi sur les pêches vise à la protection des pêches et non pas à la protection des pêches et non pas à la protection de la population qui se trouve être consommatrice du poisson. Peut-être qu'ici le plus important c'est la prise.

Il y a également le problème des pouvoirs du ministre, qui sont distinct de ceux du gouvernement en conseil, quant à la fermeture de certaines régions à la pêche. Aux termes de la loi, le règlement donne au gouverneur en conseil des pouvoirs latents.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce que dans ce cas, monsieur Eglington, vous ne pourriez pas essayer de contester le ou les ministères concernés pour leur demander des explications s'il y en a et sinon, les convoquer ici pour essayer de nous expliquer ou de défendre cela? Quelle méthode envisagez-vous de choisir? D'aller comme d'habitude demander des renseignements au Ministère?

M. Eglington: Je crois que ce sera la méthode à adopter en effet. Malheureusement, nous ne savons jamais qui contracter et nous sommes en train de constituer une pile de dossiers gigantesque sur ces contacts. Je crois que c'est la seule méthode qui nous soit offerte et si l'explication que l'on nous donne n'est pas tout à fait satisfaisante, il faudra leur demander de s'expliquer.

Le coprésident (le sénateur Forsey): La lettre du Conseil privé n'est pas encore sortie?

Mlle Lise Mayrand (documentaliste de la bibliothèque du Parlement): Je ne le pense pas, car nous n'en avons pas encore été informés par ceux qui font la liste.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Ne me dites pas qu'on s'en prend encore à la traduction française?! Tout le monde dit «No, no, it is not «à», it is «de», no, no.

[*Text*]

Mr. Eglington: The letter evidently had to be amended. I do not know in which text.

Miss Mayrand: It was supposed to have been sent at the end of last week.

The Joint Chairman (Senator Forsey): At the end of last week?

Mr. Eglington: I take it that one of the problems was that they did not have a list of regulation-making authorities, which seems very peculiar.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think possibly, Mlle Mayrand, they may be having some difficulty in the booth there when you speak, because you also have what Shakespeare so highly commended, "a voice low, gentle and sweet, an excellent thing in woman." But for the purposes of this Committee it is, perhaps, not quite so excellent a thing, so . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, try to forget you are a lady when you are in this Committee, Mlle Mayrand.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I would suggest that both of our counsel should try to shout as loud as they can for the benefit of the people in the interpretation box there.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is a shame to see the work of our people held up. I think you and I will have to call Mr. Robertson at the Privy Council Office and see if we cannot at least get part of the show on the road. If they have not got a complete list then they can give the counsel a partial list, so we can get ahead with some government departments.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It seems to me a case of "tomorrow and tomorrow and tomorrow, creeps in this petty pace from day to day". I hope it will not be "to the last syllable of recorded time."

Senator Godfrey: This brings up the problem of what is the solution, because obviously this is a very worthy cause. You do not want people dying of fish, of eating toxic fish, and yet technically it may not come under the Act. I would think any judge would certainly strain as hard as he could to try to find that it would, because it makes sound sense. All we can really do is to encourage them to pass legislation that specifically covers the point, but in the meantime, we do not want people eating toxic fish, and neither does the government.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh no, of course not, but we should try to impress on them the necessity of following St. Paul's injunction, "let all things be done decently and in order." That is really the burden of much of our comment, I think, on these things: get the thing straight.

Mr. Baldwin: It needs a simple amendment in Sections 3 and 4 authorizing this and I imagine an amendment of that kind would go through without any problem at all. I suppose there is a long legislative list now, but still that is no reason why we cannot call it to their attention. We might suggest that proper legislation which would give them this power is the solution.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Le lettre devait en tout cas être modifiée. Je ne sais pas dans quelle version.

Mlle Mayrand: Elle aurait dû être envoyée à la fin de la semaine dernière.

Le coprésident (le sénateur Forsey): A la fin .de la semaine dernière?

M. Eglington: Apparemment, il n'avait pas la liste des autorités investis des pouvoirs réglementaires, ce qui me semble tout à fait bizarre.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Mademoiselle Mayrand, les interprètes ont peut-être des difficultés dans la cabine car vous avez «la voix que Shakespeare appréciait tant, c'est-à-dire une voix douce et tranquille, ce qui est un charme féminin par excellence». Cependant, ce n'est pas un atout dans ce Comité, aussi . . .

Le coprésident (M. McCleave): Oui, essayez d'oublier que vous êtes une femme lorsque vous êtes devant ce Comité, mademoiselle Mayrand.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Nos deux conseillers devraient essayer de parler le plus fort possible afin de faciliter la tâche aux interprètes.

Le coprésident (M. McCleave): C'est une honte que ce travail soit tant retardé. Nous allons, vous et moi, contacter M. Robertson, du Conseil privé, afin de voir si nous ne pouvons pas accélérer les choses. S'ils n'ont pas une liste complète, ils peuvent très bien donner aux conseillers une liste partielle, afin que nous puissions commencer par certains ministères.

Le coprésident (le sénateur Forsey): «demain, et demain, et demain je glisse dans ce pauvre pas de jour en jour» . . . j'espère que cela ne durera pas jusqu'à «la dernière syllabe du temps des souvenirs».

Le sénateur Godfrey: Cela nous amène au fond du problème: quelle est la solution? On ne veut pas que les gens meurent en mangeant du poisson intoxiqué et, pourtant, cela peut ne pas relever techniquement de la loi. Un juge s'efforcerait certainement de trouver quelque chose dans la loi à ce sujet, ce qui est fort sensé. Tout ce que nous pouvons faire c'est de les encourager à adopter cette loi mais, en attendant, nous ne voulons pas que les Canadiens mangent du poisson empoisonné, et le gouvernement ne le souhaite pas plus.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Bien sûr que non, mais nous devrions essayer de leur inculquer les bonnes paroles de Saint-Paul, à savoir «faisons les choses de façon correcte et ordonnée».

M. Baldwin: Il suffit d'amender les articles 3 et 4 qui autorisent cela, et je pense que ce genre d'amendement serait adopté sans aucun problème. Je pense qu'il y a une longue liste de lois en attente, mais il n'y a aucune raison pour que nous n'attirions pas leur attention sur cette question. Nous pourrions leur suggérer, par exemple, qu'une loi qui leur donnerait ce pouvoir est la solution à notre problème.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): It should not be difficult to get unanimous consent, I should think.

Mr. Baldwin: No.

Mr. Railton: May I ask you, Mr. Chairman, if the people who are doing the fishing are making some objections to the way the Minister interferes with their fishing?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I have heard of none on the East Coast, Dr. Railton. The only flack that I get back from the East Coast with regard to this problem is the ban that prevents Canadian swordfishing catches from being sold in the United States because of this mercury problem.

Mr. Railton: Right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Despite Mr. Baldwin's optimism, I suspect that if this matter did go before the House, by way of something dealing with an amendment to legislation, the swordfishing would sneak into the shellfishing. But anyway, the comment is there and it will be passed on to the relevant department.

Would you like me, Senator, to go from the sea to the air and deal with the migratory bird regulations? Our counsel have two commentaries here.

The first one, on 509, is simply a matter of an incorrect translation. "Wilson Snipe" has been translated as "râles" in this particular instrument, but correctly translated as "Bécassines" in the other statutory instrument, so perhaps they have realized the error of their ways.

• 0955

That commentary being on record, perhaps we can go to the more substantial thing that is raised by Counsel and this is in relation to 440. Mr. Eglington or Miss Mayrand, you have the standard complaint that the preamble does not recite the section in the enabling statute pursuant to which the regulations are made although you note that it is Section 4(2) of the Migratory Birds Convention Act. But paragraph 2 is something we now get our teeth into and I think at this point in our proceedings, Mr. Mackenzie, you should have printed Mr. Eglington's commentary dealing with paragraph 2 starting with section 1(2) of the regulation and so on.

MIGRATORY BIRDS REGULATIONS, amendment
Migratory Birds Convention Act
P.C. 1974-1634

October 1, 1974

2. Section 1(2) of the regulations imposes a "non-refundable fee" of sixty dollars to be paid before a permit is granted. No express authority is conferred by the Act upon anyone to prescribe, impose or collect a fee for the granting of a permit under the Act. Section 4(2)(d) of the Act reads:

> "Subject to the provisions of the Convention, the regulations may provide . . .
>
> (*d*) for the granting of permits to kill or take migratory game . . ."

[*Interprétation*]

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je ne pense pas qu'il soit difficile d'obtenir un consentement unanime.

M. Baldwin: Non.

M. Railton: Puis-je demander, monsieur le président, si ceux qui travaillent dans cette industrie se sont opposés à l'intervention du Ministre?

Le coprésident (M. McCleave): Que je sache, pas sur la côte est, M. Railton. Les seules reactions que j'aie entendues sur la côte est concernent l'interdiction de vendre de l'espadon canadien aux États-Unis, à cause du mercure.

M. Railton: C'est exact.

Le coprésident (M. McCleave): Malgré l'optimisme de M. Baldwin, je crois plutôt que si cette question était transmise à la Chambre, au moyen d'un amendement à la loi, l'espadon se glisserait dans les crustacés. De toute façon, le commentaire a été fait et sera transmis au ministère intéressé.

Me permettez-vous maintenant, monsieur le sénateur, de passer de l'eau à l'air et d'aborder la question des règlements sur les oiseaux migrateurs? Notre conseiller a deux commentaires à faire.

Le premier, à la page 509, est simplement une question de faute de traduction. «*Wilson's snipe*» a été traduite par «râles» dans ce règlement, alors qu'il a été traduit correctement par «bécassines» dans l'autre règlement; ils se sont peut-être rendu compte de leur erreur.

Puisque cette remarque est déjà inscrite, nous pourrions peut-être passer à la question de fonds qui est soulevée par nos conseillers en ce qui concerne le numéro 440. Monsieur Eglington ou Mademoiselle Mayrand, vous faites remarquer comme d'habitude que le préambule ne mentionnne pas l'article de la loi habilitante en vertu de laquelle le règlement est établi bien que vous observiez que l'article pertinent est l'article 4(2) de la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs. Mais l'alinéa 2 nous donne de quoi nous occuper et je crois qu'à ce stade de nos délibérations, monsieur Mckenzie, vous pourrez insérer les commentaires de M. Eglington quant à l'alinéa 2 en commençant par l'alinéa 1(2) du règlement et ainsi de suite.

RÈGLEMENT CONCERNANT LES OISEAUX MIGRATEURS, modification
Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs
C.P. 1974-1634

1er octobre 1974

2. L'article 1(2) du règlement impose un «droit non-remboursable» de $60 payable avant la délivrance du permis. En vertu de la loi, aucun pouvoir formel n'est accordé à quiconque de prescrire, imposer ou percevoir un droit s'appliquant à la délivrance d'un permis. L'article 4(2)(d) de la loi se lit comme suit:

> «Sous réserve des dispositions de la Convention, les règlements peuvent prescrire . . .
>
> (*d*) la délivrance de permis pour tuer ou prendre des oiseaux migrateurs . . .»

[*Text*]

The Migratory Birds Convention itself is no more explicit. Article VII reads simply:

> "Permits to kill ... may be issued by the proper authorities of the High Contracting Powers *under suitable regulations* prescribed therefor by them respectively ..."

The general regulation making power does not appear to be relevant to the issue at hand for it is expressed to be "for any other purpose that may be deemed expedient for carrying out the intentions of this Act and the said Convention, whether such regulations are of the kind enumerated in this section or not".

It can hardly be that such an ill-defined power could encompass the levying of fees which are not at all essential or directed to the purposes or working of the Act.

The imposition of the fee, therefore, would appear to be objectionable unless it is a general principle that the power to issue a permit, without which the doing of some act is unlawful, carries with it, without the necessity for any further words, the power to levy, impose or charge a fee for the granting of that permit, I know of no such principle.

Section 13 of the Financial Administration Act can not be relied upon as this is hardly a matter even analogous to the provision of a service or use of a facility provided by the Crown. Moreover, this fee is neither imposed by the Governor in Council on the recommendation of the Treasury Board nor prescribed by the Minister upon terms and conditions specified by the Governor in Council, as the two methods provided for in section 13.

It is to be noted that the head regulations (SOR/71-376), to which these present regulations constitute an amendment, provide for the payment of fees for permits ranging from "free" to $2.00. The fees are specified in schedule B. The head regulations, being made in 1971, lie outside the Joint Standing Committee's scrutiny. However, SOR/72-271 does not and that regulation added section 4(10) which provides for the choosing of permit holders by lot from amongst applicants who have paid a fee (which, incidentally, appears to contradict the provision for a $2.00 fee, payable on grant, specified in schedule B).

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This having been printed and in our proceedings, Professor Eglington would you briefly synopsize the point that is made here. I gather it is a question of whether regulatory powers or the right to issue suitable regulations give a blanket authority to impose fees. Am I correct in that?

Mr. Eglington: That is correct. The act does not provide any authority explicitly for the levying of a fee or a charge upon the grant of a permit. The regulations, however, do provide for a fee and it is a nonrefundable fee of $60 to be paid on application for a permit. You will notice that that is discussed there rather briefly and various other authorities could possibly justify elimination, specifically Section 13 of the Financial Administration Act which does not apply in this situation.

[*Interpretation*]

La Convention sur les oiseaux migrateurs n'est pas plus explicite. L'article VII dit simplement ce qui suit:

> «Les autorités compétentes des Hautes Puissances contractantes peuvent émettre des permis de tuer ... *en vertu des règlements convenables* prescrits respectivement par ces puissances ...»

Le pouvoir général d'établir des règlements ne semble pas concerner la présente question parce qu'il est «à toute autre fin réputé nécessaire pour respecter les intentions de cette loi et de ladite Convention, que ces règlements soient du genre exposé dans cet article ou pas».

Il est presque impossible qu'un pouvoir aussi mal défini puisse comprendre la perception de droits qui ne sont pas du tout indispensables ou qui ne touchent pas les objectifs ou la mise en application de la loi.

L'imposition du droit est donc criticable à moins que le principe général ne veuille que le pouvoir de délivrer un permis sans lequel une action est illicite, suppose, sans qu'il soit nécessaire de le dire, le pouvoir de percevoir ou d'imposer un droit s'appliquant à la délivrance du permis. Je ne connais pas de principe de ce genre.

L'article 13 de la Loi sur l'administration financière ne peut être invoqué puisque cette question n'a rien de semblable à la fourniture d'un service ou l'utilisation d'une installation assuré par la Couronne. En outre, ce droit n'est ni imposé par le gouverneur en conseil sur recommandation du Conseil du Trésor, ni prescrit par le ministre selon des modalités précisées par le gouverneur en conseil, selon les deux méthodes prévues à l'article 13.

Il est à remarquer que le règlement principal (DORS/71-376) modifié par l'actuel règlement prévoit la gratuité ou le versement d'un droit pour les permis, pouvant aller jusqu'à $2. Ces droits sont précisés à l'annexe B. Le règlement principal, établi en 1971, n'est pas soumis à l'examen du Comité mixte permanent. Cependant, le règlement DORS/72-271 l'est, et ce règlement ajoute l'article 4(10) qui prévoit que les titulaires de permis seront choisis par lot parmi ceux qui ont versé un droit (ce qui, soit dit en passant, semble contredire la disposition prévoyant un droit de $2, payable sur délivrance du permis, comme le précise l'annexe B).

Le coprésident (M. McCleave): Ce texte ayant été annexé, voulez-vous résumer les observations que vous y faites, monsieur Eglington. Je crois comprendre qu'il s'agit de savoir si le droit d'établir des règlements pertinents donne une autorisation générale d'imposer des droits, n'est-ce pas?

M. Eglington: C'est ça. La loi ne fournit pas d'autorisation explicite pour l'imposition d'un droit à la délivrance d'un permis. Les règlements, toutefois, prévoient un droit non-remboursable de 60 dollars payable avant la délivrance du permis. Vous noterez que cet aspect fait l'objet d'une considération assez brève et on parle d'autres autorités qui pourrait éventuellement justifier l'élimination, notamment l'article 13 de la Loi sur l'administration financière qui ne s'applique pas dans ce cas.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Eglington. There certainly have been many famous parliamentary battles fought over this at least several hundred years ago in the days of Cromwell and the parliaments of that time.

Mr. Baldwin: And right now.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, modern-day battles too. Does anybody have questions or commentaries on this point raised by our Counsel? Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: I certainly think the authority should be asked for a very explicit explanation on the authority and basis on which it purports to levy a fee where there is no obvious authority given for it in the legislation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are there any other commentaries on this point? Are we all agreed that this is a justifiable criticism and that it should be drawn to the attention of the Minister responsible for the Migratory Birds Convention Act.

Mr. Eglington: Who was the Minister of the Environment but I am not sure if it is still the Minister of the Environment.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Minister continues to be the Minister of the Environment. Our Joint Chairman leaves for a few moments to bring truth by way of TV—optimist!

All right then, this particular ministry will be informed of a kind of objection.

If we may then turn to the pest control products regulations; we are dealing with two commentaries. In the first one, Mr. Eglington, you set forth the sections of the Pest Control Products Act upon which regulations were founded. I do not think we have to print those in our proceedings because their argument really is that while the Governor in Council may make regulations under these powers that are given, it is in reality the Minister of Agriculture who makes the recommendation. Frankly, I can see nothing wrong with that and it should be done by the department where the expertise exists. Perhaps you could give us your views if you think there is anything objectionable in that.

Mr. Eglington: The point that I have taken on this one is that while the Governor in Council is given very extensive powers to make regulations, the regulations that had in fact been made, turn around and grant to the Minister wide discretionary powers. Some of the powers given to him are purely ministerial in the sense that he has no option but to perform certain acts, for instance, Section 13 where the Minister receives an application that "he shall register". There are certain of those where the regulations oblige the Minister upon the happening of certain things to do something further. But there are regulations here which grant the Minister a discretion, for instance, Section 16:

• 1000

The Minister may, upon such terms and conditions, if any, as he may specify register a controlled product for a period not exceeding one year.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Eglington. C'est une question qui a donné lieu à des batailles parlementaires renommées il y a quelques siècles, du temps de Cromwell.

M. Baldwin: Et elle n'est guère réglée maintenant.

Le coprésident (M. McCleave): Et des batailles modernes aussi. Y a-t-il des questions ou des remarques à faire à ce propos? Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Je crois qu'il est essentiel de demander une explication très précise sur l'autorisation invoquée pour la perception de ces droits puisqu'il n'y a aucune base évidente dans la loi.

Le coprésident (M. McCleave): Y a-t-il d'autres observations à cet égard? Est-ce que nous convenons tous que c'est une critique justifiée qui devrait être apportée à l'attention du ministre responsable de la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs.

M. Eglington: Il s'agissait du ministre de l'Environnement mais je ne suis pas sûr que ce soit toujours le cas.

Le coprésident (M. McCleave): C'est effectivement le ministre de l'Environnement. Notre coprésident nous quitte pendant un certain temps pour jeter la lumière sur la question grâce à la télévision . . . quel optimiste!

Alors nous sommes d'accord que ce ministère sera informé de notre objection.

Parlons maintenant du règlement concernant les produits antiparasitaires qui provoquent deux commentaires. Vous commencez, monsieur Eglington, par citer les articles de la Loi sur les produits antiparasitaires sur lesquels ces règlements étaient fondés. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de les inclure dans nos délibérations parce qu'ils prétendent essentiellement que, même si c'est le gouverneur en conseil qui peut établir des règlements en vertu des pouvoirs accordés par la Loi, c'est en réalité le ministre de l'Agriculture qui fait la recommendation. Franchement, cela me paraît acceptable puisque c'est le ministère ayant les compétences spécialisées qui devraient être chargé de l'application de la Loi. Voulez-vous expliquer votre point de vue si vous n'êtes pas d'accord avec cette procédure?

M. Eglington: Bien qu'on accorde au gouverneur en conseil de très vastes pouvoirs d'établir des règlements, ces mêmes règlements donnent au ministre une très grande latitude d'application. Certains des pouvoirs qui lui sont accordés relèvent uniquement de sa fonction de ministre, et dans ce cas il doit tout simplement s'exécuter. Par exemple, l'article 13 précise que lorsque le ministre reçoit une demande, «il doit enregistrer le produit antiparasitaire». Dans certains cas, le Règlement stipule que le ministre doit prendre des mesures à la suite de certains incidents. Il y a d'autres règlements qui accordent au ministre une certaine liberté d'action, par exemple, l'article 16:

Le ministre peut, aux conditions qu'il peut déterminer, s'il en est, enregistrer un produit antiparasitaire pour une période ne dépassant pas un an.

[*Text*]

This, in effect, may be thought to be a subdelegation of the regulation-making power for the Minister to set the terms and conditions upon which a controlled product might in his discretion be registered. Section 17:

> The Minister may refuse to register a controlled product if, in his opinion, certain conditions satisfy . . .

Section 18:

> During the period of registration of the controlled product the registrant, when requested by the Minister, shall satisfy the Minister . . .

So the Minister is given the discretion to be satisfied or not satisfied.

In section 24, where there is a review board hearing provided for, the review board's report is a recommendation only and subsection (3) gives the Minister the power to take such action on the matter subject to the hearing as he deems advisable. He is not obliged necessarily to take any notice of the report of the review board.

During the summer, when this particular one came up and we had the students working with us, a great deal of internal debate raged over these particular regulations as to whether what was done was permissible or impermissible—and I suppose the division was neatly half and half, four against four—as to whether on the one hand what the regulations purport to do is simply to give the Minister the power to process certain applications and to deal with them in a prescribed fashion, that is, making the Minister a functionary who receives certain information and carries out certain functions as a conduit pipe through which these things are done because obviously not all these rather trifling matters can go to the Governor in Council.

On the other hand, the view is taken that when the regulations go beyond turning the Minister into a sort of post office and give him the discretion to refuse, to grant, to cancel, to specify, to be satisfied or not to be satisfied, this amounts to a delegation of the power which is vested under the Pest Control Products Act in the Governor in Council. So we are back, I suppose, in this general problem area of subdelegation which arises because the acts are not drafted in a fashion which empowers the Minister to do things; they are invariably drafted in the fashion which delegates all power en bloc, as it were, to the Governor in Council.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I take it the practice is that the Minister will send the suggested Order in Council over to Mr. Sharp as President of the Privy Council. If the Order in Council is really signed by the President of the Privy Council or perhaps even the Prime Minister on occasion, although I imagine it would be by the President of the Privy Council, and it is drawn up or sent along by this particular Minister here, it would be the Minister of Agriculture.

Mr. Eglington: In the Privy Council Office and the Department of Justice the personnel are, in a sense, interchangeable and they are scrutinized there for the particular matters mentioned in the Interpretation Act, *ultra vires* bill of rights and so on, and then they are settled in final form and then go to a meeting of the Council at which they are signed. I suppose in the sense of whether there are 1,000 or 5,000 of these a year is irrelevant, but there is certainly a large number already.

[*Interpretation*]

On peut prétendre que cela constitue un cas de sous-délégation du pouvoir d'établir des règlements puisque le ministre peut déterminer les conditions nécessitant, selon son jugement, l'enregistrement d'un produit antiparasitaire. L'article 17:

> Le ministre peut refuser d'enregistrer un produit antiparasitaire si, à son avis, certaines conditions sont conformes à . . .

L'article 18:

> Durant la période de validité de l'enregistrement d'un produit antiparasitaire, le titulaire d'un enregistrement doit être en mesure de convaincre le ministre, si le ministre lui demande de le faire, . . .

De cette façon, le ministre est libre d'être convaincu ou de ne pas l'être.

A l'article 24 prévoyant des auditions d'un comité d'examen, le rapport de ce comité ne constitue qu'une recommandation et le sous-alinéa (3) permet au ministre de prendre les mesures qu'il juge bon de prendre en ce qui concerne l'objet de l'audition. Il n'est pas forcément obligé de tenir compte du rapport du comité d'examen.

Pendant l'été, lorsque nous et les étudiants stagiaires examinions ensemble cet aspect, ces règlements constituaient une question fort controversée. Nous étions également divisés quant à la validité de la procédure. Il s'agissait de savoir si le but des règlements était de permettre au ministre de s'occuper des demandes d'une façon prescrite de sorte que le ministre remplirait certaines tâches comme un fonctionnaire puisque c'est évident que toutes ces questions d'importance mineure ne peuvent pas faire l'objet d'un examen du gouverneur en conseil.

D'autre part, on prétend que les règlements qui dépassent cet objectif et accordant au ministre la liberté de refuser, d'accorder, d'annuler, de préciser, d'être convaincu ou de ne pas l'être, constituent rien de moins qu'une délégation du pouvoir que la Loi sur les produits antiparasiraires accorde au gouverneur en conseil. Voici soulevé encore une fois le problème général de la délégation qui est attribuable à la façon de rédiger les lois qui n'autorisent pas le ministre de prendre des mesures mais délèguent tout le pouvoir au gouverneur en conseil.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose que le ministre a l'habitude d'envoyer le décret du conseil proposé à M. Sharp en sa qualité de président du Conseil privé. Si le décret du conseil est signé par le président du Conseil privé ou même exceptionnellement par le Premier ministre, il doit être rédigé ou envoyé par le ministre concerné qui, dans ce cas, serait le ministre de l'Agriculture.

M. Eglington: D'une certaine façon, on peut dire que le personnel du Conseil privé et du ministère de la Justice remplissent des fonctions interchangeables qui consistent à examiner dans les règlements tout ce qui relève de la Loi sur l'interprétation, la Déclaration des droits, l'aspect constitutionnel, et ainsi de suite. Une fois la rédaction finale établie, les règlements font l'objet de discussions à une réunion du conseil et ils sont signés. Qu'il y en ait 1,000 ou 5,000 par an n'a sans doute pas d'importance, mais il y en a certainement un nombre important déjà.

[*Texte*]

• 1005

The Joint-Chairman (Mr. McCleave): How far has it extended through other departments, to your knowledge? Is this approach one that we might call an old fashioned approach in that it does not take account of today's realities and the need, perhaps, for having the power to deal quickly with pesticides?

Mr. Eglington: It is hoped that the practice is almost universal. There are very few exceptions. The most notable one is the Aeronautics Act, which is drafted in what one can call the current form, which specifically empowers the Minister to make orders, directives, and so on. Most of our statutes are still drafted in this way. The reason, I think, is that there has been a view, which seems to have had wide acceptance amongst the draftsmen and some of the officials in the Justice Department, that the power to make regulations with respect to a particular subject matter carries with it the power in the delegate to subdelegate. That is a point of view which seems to be, if I can so describe it, peculiar to the particular people who hold it. It is certainly not of universal acceptance.

Mr. Robinson: How far does this delegation of delegated powers go?

Mr. Eglington: In the view of Mr. Driedger, who has been responsible for a lot of drafting in Canada and has recently published a new book on the subject, he simply states as a blanket principle without, you might say, giving any authority for it that the power to make regulations with respect to a particular subject matter carries with it the power to delegate.

Mr. Robinson: Does the responsibility still remain with the delegator?

Mr. Eglington: He does not go into that.

The Joint-Chairman (Mr. McCleave): The delegatee.

Mr. Robinson: Oh, yes, the delegatee.

The Joint-Chairman (Mr. McCleave): Are there not two solutions to this? The first is that the Governor in Council, upon the advice or recommendation of such and such a Minister, may make regulations. The second one is that the Minister may make regulations.

Mr. Eglington: This particular problem, for instance, could be avoided, particularly the problems of review boards, for instance, in Section 24, which is a very common provision in many, many statutes. That could be dealt with by providing in the statute that there shall be review boards, and so on, and the procedure that is to be followed. Of course, we do not have a Tribunal and Inquiries Act which could, if we had one, be incorporated by reference n all these other acts or regulations. The general problem could be dealt with by putting in the regulation -making powers of Section 5 a further one to the effect that the Governor in Council can make regulations empowering the Minister to make orders or regulations governing the procedure, on application, empowering the Minister to grant, to refuse, and so on. It is not beyond the realm of possibility to insert a very simple paragraph to deal with this situation.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Les autres ministères en font-ils autant? Cette méthode est-elle désuète en ce qu'elle ne tient pas compte des réalités d'aujourd'hui et de la nécessité, peut-être, d'avoir le pouvoir de traiter rapidement des pesticides?

M. Eglington: Il faut espérer que cette pratique est universelle, à quelques rares exceptions. La plus importante est sans doute la Loi sur l'aéronautique, qui autorisa spécifiquement le ministre à donner des ordres, à élaborer des directives, etc. La plupart de nos lois sont ainsi rédigées. Cela s'explique par le fait que la plupart des législateurs et certains fonctionnaires du ministrère de la Justice reconnaissent aujourd'hui que le pouvoir de faire des règlements relatifs à une question particulière autorise celui qui le détient à le déléguer à une autre personne. C'est un point de vue qui semble assez bizarre, pour ainsi dire, bizarre à certaines personnes, et ce n'est pas accepté universellement.

M. Robinson: Jusqu'où va cette délégation de pouvoir?

M. Eglington: Selon M. Driedger, qui a rédigé beaucoup de lois canadiennes et qui a récemment publié un livre à ce sujet, le pouvoir de faire des règlements relatifs à un sujet particulier autorise celui qui le détient à le déléguer.

M. Robinson: Celui qui le détient originellement est-il toujours responsable?

M. Eglington: M. Driedger ne le dit pas.

Le coprésident (M. McCleave): Celui à qui on a délégué le pouvoir.

M. Robinson: Bien.

Le coprésident (M. McCleave): N'y a-t-il pas deux solutions à ce problème? La première est que le gouverneur en conseil, sur l'avis ou la recommandation de tel ministre, peut élaborer directement. La seconde est que ce soit le ministre qui puisse élaborer ces règlements.

M. Eglington: Ce problème pourrait être évité, particulièrement le problème des commissions d'étude, selon l'article 24 qui figure dans de nombreuses lois. On pourrait régler ce problème en prévoyant, dans la loi, la constitution de commissions et les procédures à suivres. Nous n'avons pas de loi sur les tribunaux et sur les enquêtes qui pourrait être incorporée par référence dans toutes les autres lois ou règlements. On pourrait régler ce problème en incluant dans les pourvoirs de faire les règlements, à l'article 5, la possibilité pour le gouverneur en conseil de faire des règlements autorisant le ministre à donner des ordres ou à faire des règlements en ce qui concerne la procédure, et autorisant le ministre à accorder, à refuser, etc. Il est tout à fait possible d'insérer un paragraphe très simple pour résoudre ce genre de problème.

[*Text*]

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, when you give this power to the Governor in Council, that is the Cabinet, is it not? So, Parliament is then saying that this power will be exercised by a fairly widely-based group, whereas if you give it to a minister then it stays within the control of that minister. I suppose that is a very rough division if the subject matter was sufficiently important. I notice in No. 16 of these regulations it says that on temporary registration:

> The Minister may, upon such terms and conditions, if any, as he may specify, register or control products for a period not exceeding one year.

So, he is in fact exercising a form of legislative function on his own, which is certainly not covered, and yet he certainly is the proper man to do it. I would think that the power is being exercised by the man who should do it, but there seems to be a gap in his right, I would certainly think, to try to make regulations under 16 without having some legislative authority.

Mr. Robinson: Is the power that you mention already delegated to the Minister by the Governor in Council?

Mr. Baldwin: Yes. The Governor in Council has passed these regulations.

Mr. Eglington: The regulations to give that power.

• 1010

Mr. Baldwin: These regulations include under item 16—temporary registration—giving the Minister power under such conditions and terms as he may specify, giving him the right to decide what, under his conditions, shall be the prerequisite for temporary budget control.

Mr. Robinson: But the regulation given by the Governor in Council does not give the Minister specific rights of delegating further.

Mr. Eglington: It does not appear on its face to do so. If you look at paragraph (d), the Governor in Council may make regulations respecting the registration of controls. But what the Governor in Council has done—you may say it is the Cabinet, but in effect it will be the Minister or someone in his office or department who dreams up these regulations. The regulations, under the power of making rules relating to the registration of control, perhaps could go on and say "and the Minister may, in the conditions in which he specifies". So he can specify the conditions under which registration will take effect. It is shovelling the making of the concrete rules one further layer down. It is going beyond the Governor in Council.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): May i suggest, as a solution to the problem presented to us by Mr. Eglington, that in the new year we should draft some kind of report for both Houses to advise them of the type of problem we run across in general, for example, the continuing one of non-reference to the particular section under which the regulation comes. But then there is the problem presented here. Perhaps by that time we will have had so many other examples of it that we will come to a very clear conclusion as to what sort of course we would suggest that the ministry or the Minister take. Is this agreeable? I do not think perhaps we want to make a final decision as to an option this morning.

[*Interpretation*]

M. Baldwin: Monsieur le président, lorsque vous donnez ce pouvoir au gouverneur en conseil, il s'agit du cabinet, n'est-ce pas? Ainsi, le Parlement décide que ce pouvoir sera exercé par un groupe assez large; par contre, si vous donnez ce pouvoir à un ministre, il n'appartient qu'à ce ministre. C'est une distinction assez rigide pour une question aussi importante. Je constate que le numéro 16 des règlements stipule, à propos de l'inscription temporaire:

> Le ministre peut, dans les conditions qu'il pourra préciser, enregistrer ou contrôler des produits pendant une période n'excédant pas une année.

Donc, il remplit personnellement une fonction législative qui n'est pas précisée, mais qu'il est le seul à pouvoir faire. Le pouvoir est exercé par la personne qui en est implicitement chargée, même si son droit n'est pas bien défini.

M. Robinson: Le pouvoir dont vous parlez est-il déjà délégué au ministre par le gouverneur en conseil?

M. Baldwin: Oui. Le gouverneur en conseil a adopté ces règlements.

M. Eglington: Les règlements permettant un telle délégation de pouvoir.

M. Baldwin: Ces règlements comprennent sous le poste 16—enregistrement provisoire—le pouvoir accordé au Ministre dans des conditions à déterminer par lui quelles seront les conditions préalables à un contrôle budgétaire provisoire.

M. Robinson: Mais le règlement prévu par le gouverneur en conseil n'autorise par le Ministre de déléguer ses pouvoirs plus loin.

M. Eglington: Au paragraphe (*d*), le gouverneur en conseil est autorisé à faire des règlements relativement au contrôle de l'enregistrement. En principe c'est donc le gouverneur en conseil ou le Cabinet, mais en pratique ce sera le Ministre ou un de ses fonctionnaires qui rédigera ces règlements. Les règlements relativement au contrôle de l'enregistrement pourraient préciser «et le Ministre peut dans des conditions à déterminer par lui». C'est donc au Ministre de déterminer les modalités d'enregistrement. Donc cela revient à repousser plus loin la rédaction effective des règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Je propose comme solution que l'an prochain on rédige un rapport destiné aux deux Chambres en vue de leur soumettre le problème auquel nous nous heurtons. Par exemple, le fait que l'on omet de mentionner l'article régissant tel ou tel règlement. Il y a également le problème qui vient d'être évoqué. Nous aurons en ce moment sans doute rencontré un nombre d'autres problèmes que nous aurons déjà pu dégager une conclusion quant à la solution à préconiser au Ministre. Vous êtes d'accord? Je ne pense pas qu'il soit opportun de prendre une décision ce matin.

[*Texte*]

Mr. Robinson: I think so. I think by now Mr. Eglington probably has quite a list of varied areas that should be considered by the ministry, and possibly right after the new year we could get this list and discuss it.

Mr. Eglington: I have a list, Mr. Robinson. As far as this problem of delegation is concerned, I was told once that one of the Houses of Parliament frowns upon indecent haste, and I do not know that this is an area in which we ought not to exercise a certain amount of caution. I would like to see a considerable number more of these regulations which raise the problem of delegation come up here for you to look at and talk about before we tend to rush off and print, or take some list and stick it in a report or a transcript. I think it is only by looking at a good number of them that one can start to see any dividing line, if indeed one exists, between those that are on the one hand totally trivial and those that do raise a definite problem of delegation. It would also give us time for what I would like to see happen, that the Committee ask the Attorney General, who I take it, as being legal adviser to Parliament as well as to the Crown, is the legal adviser to this Committee, to advise specifically on the point Mr. Driedger maintains, that the power to make a regulation in respect to a certain subject matter carries with it the power to delegate the regulation-making function.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Dr. Railton.

Mr. Railton: Mr. Chairman, I just wondered what we are trying to do here. Are we just doing some housecleaning on the acts? Are we tidying them up, or are we questioning the fact that we could have some injustice done to certain people producing certain products without a higher echelon looking into them? Are we looking for efficiency? What is the real purpose of our going into this?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think, Dr. Railton, the real purpose of looking into this—this is the type of general problem that is raised from time to time when we are considering this field of statutory instruments. It is something on which perhaps the Ministry would welcome a commentary from this Committee or indeed other parliamentarians would welcome a commentary from this Committee.

• 1015

I think as far as the legal rights of the people who may be affected are concerned, and I suppose these would be the manufacturers of pesticides, it is probably immaterial to them in which way the government proceeds and maybe it is preferable that they fight with the Minister of Agriculture rather than try to take on the whole Privy Council.

I think Mr. Eglington is absolutely right that we hold off a final pronouncement now until we see this power exercised in a variety of ways in other statutes. Mr. Eglington, I think there is one thing I would ask: the next time it comes up would you favour us or include in your commentary Mr. Driedger's opinion? He is after all very knowledgeable. The only other question I could ask but I will not ask: if one House believes it is against indecent haste, is the other House against decent haste? Never mind.

The other matter under the present control regulations deals with Number 429 and we will simply print your commentary No. 2, Mr. Mackenzie, which deals with a translation problem. SOR/73-429

[*Interprétation*]

M. Robinson: C'est mon avis. M. Eglington doit déjà avoir une longue liste de faits à soumettre au Ministre et nous pourrions en discuter après la nouvelle année.

M. Eglington: J'ai effectivement une liste, monsieur Robinson. En ce qui concerne le problème de la délégation de pouvoir, on m'a dit que l'une des Chambres n'aime pas que l'on procède trop vite. Et je pense donc qu'il serait bon que l'on agisse avec prudence. Je pense qu'il serait donc préférable que vous examiniez un bon nombre d'autres règlements impliquant la délégation de pouvoir avant d'arriver à des conclusions. Ce n'est que lorsqu'on aura examiné toute une série que l'on pourra déterminer lesquels sont de plus d'importance et lesquels posent effectivement un problème de délégation de pouvoir. Cela permettrait par ailleurs au Comité de demander au Procureur général qu'il agisse en qualité de conseiller juridique aussi bien auprès du Parlement qu'auprès de la Couronne, de donner son avis quant au point soulevé par M. Driedger, notamment que le pouvoir de faire des règlements relativement à certains sujets implique le pouvoir de déléguer ce pouvoir de faire des règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Railton.

M. Railton: J'aimerais savoir ce que nous cherchons à faire au juste. Est-ce que nous essayons de mettre de l'ordre dans la loi ou bien sommes-nous en train de dire que certains producteurs risquent de souffrir d'un préjudice si la chose n'est pas prise en main par les fonctionnaires d'un cadre supérieur? Quel est l'objet de ces discussions?

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit d'étudier le problème général qui se pose lorsqu'on examine l'ensemble de la question des textes réglementaires. Le ministère et les membres du Parlement seraient peut-être heureux d'avoir l'avis du Comité à ce sujet.

En ce qui concerne les droits juridiques des personnes intéressées, en l'occurrence les fabricants d'insecticides, le fonctionnement du gouvernement leur importe peu, il est peut-être plus simple pour eux d'avoir affaire au ministère de l'Agriculture ou au Conseil privé.

Je pense que M. Eglington a parfaitement raison de dire que nous devons attendre pour nous prononcer d'avoir examiné d'autres lois. Je demanderais à M. Eglington cependant d'inclure la remarque de M. Driedger puisque cette question reviendra sur le tapis une prochaine fois. Si l'une des chambres n'aime pas la hâte indécente, est-ce que l'autre par contre s'oppose à une hâte décente?

L'autre question qui se pose relativement au contrôle des règlements traite d'un problème de traduction au numéro 429, paragraphe 2.

[*Text*]

PEST CONTROL PRODUCTS REGULATIONS, amendment
Pest Control Products Act
P.C. 1973-2301

October 21, 1974

2. Since the Governor-in-Council took the trouble to substitute "RESTREINT" for "A USAGE RESTREINT" in section 26(2)(b) (i) and (ii), section 33(1) and (2) should also have been amended in the same way.

See SOR/72-451.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Co-Chairman, we move then to the St. Lawrence Seaway Wharfage and Storage Charges Tariff, Number 68.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not seem to have it.

SOR 74-68, St. Lawrence Seaway Act.

The comment of our counsel here is that the authority has exercised its right to establish tariffs or tolls pursuant to Section 16(g) of the Act by prescribing a general schedule of tolls and making specific exemptions from or exceptions to that general schedule. As this particular comment is very short, it might be included in our proceedings, Mr. Co-Chairman.

ST. LAWRENCE SEAWAY WHARFAGE AND STORAGE CHARGES TARIFF
St. Lawrence Seaway Authority Act

October 3, 1974

The Authority has exercised its right to establish tariffs of tolls pursuant to section 16(g) of the Act by prescribing a general schedule of tolls (Schedule I to the Tariff) and making two specific exemptions from or exceptions to that general schedule. Those exemptions/exceptions are to be found in section 3. (2) and (3) of the Tariff, the first of which reads:

> "Top wharfage is not payable in respect of grain and grain products that, *in the opinion of the Authority*, are destined for export from Canada.

The words underlined import an unnecessary and arbitrary discretion. At the least, provision should be made for recovery of top wharfage paid if the goods are subsequently exported. It might be better to establish a set of rules according to which the Authority could satisfy itself as to whether or not goods are to be exported. At present no appeal against the Authority's "opinion" is provided for in either the Act or the Regulations.;

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps Mr. Eglington and members would like to speak to it and elaborate on it. The complaint is that the words underlined in this particular regulation import an unnecessary and arbitrary discretion. Would you like to enlarge on that at all?

Mr. Eglington: The problem which came to mind when this was looked at was simply: what happens if the opinion of the authorities is that the goods are not destined for export and they are subsequently exported? I presume nobody knows better than the owner of the goods whether they are to be exported or not, but the regulations give to the Authority the power to decide whether in their opinion or not the goods are to be exported. Rather than giving that

[*Interpretation*]

RÈGLEMENTS SUR LES PRODUITS ANTIPARASITAIRES
Loi sur les produits antiparasitaires
C.P. 1973-2301

Le 21 octobre 1974

2. Puisque le gouverneur en conseil s'est donné la peine de substituer «restreint» à l'article 26(a)*b*) (i) et (ii), l'article 33(1) et (2) aurait dû être modifié de la même façon.

Voir DOR/72-451.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur le coprésident, nous passons maintenant à l'examen du Tarif des droits de quai et d'entreposage de la Voie maritime du Saint-Laurent, le numéro 68.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je n'ai pas le document.

DOR/74-68, Loi de la Voie maritime du Saint-Laurent.

Notre conseiller juridique nous signale que l'administration a exercé le pouvoir d'établir un tarif des droits, pouvoir qui lui est conféré par l'article 16*g*) de la loi en prescrivant un tarif général des droits et en faisant deux exemptions ou exceptions spécifiques à ce tarif général. Comme ce commentaire est court, nous pourrions le faire figurer dans le compte rendu de notre réunion, monsieur le coprésident.

TARIF DES DROITS DE QUAI ET D'ENTREPOSAGE DE LA VOIE MARITIME DU SAINT-LAURENT
Loi sur l'administration de la Voie maritime du Saint-Laurent

Le 3 octobre 1974

L'administration a exercé le pouvoir d'établir un tarif des droits qui lui est conféré par l'article 16*g*) de la loi, en prescrivant un tarif général des droits (Annexe 1 du tarif) et en faisant deux exemptions ou exceptions spécifiques à ce tarif général. Ces exceptions sont mentionnées au paragraphe 3.(2) et (3) du tarif, dont le premier stipule que:

> «Le droit de terre-plein n'est pas exigible à l'égard des grains ou de leurs produits qui, *de l'avis de l'administration*, sont destinés à l'exportation du Canada.»

Les mots soulignés dénotent un pouvoir arbitraire et inutile. A tout le moins, il devrait y avoir une disposition permettant de recouvrer le droit de terre-plein acquitté, si les denrées sont par la suite exportées. Le mieux serait peut-être d'établir un ensemble de règles d'après lesquelles l'administration pourrait déterminer si les denrées sont ou non destinées à l'exportation. Actuellement, ni la loi ni les règlements n'offrent de dispositions permettant de faire appel de «l'opinion» de l'administration.

Le coprésident (le sénateur Forsey): M. Eglington et les membres du Comité pourront maintenant discuter de cette question. Les gens se plaignent que les mots soulignés dans ce règlement comportent un pouvoir arbitraire et excessif.

M. Eglington: Qu'est-ce qui arrive si l'autorité décide d'abord que les marchandises ne sont pas destinées à l'exportation et qu'il s'avère ensuite qu'elles ont été effectivement exportées? C'est le propriétaire des marchandises qui est le mieux placé pour savoir si oui ou non les marchandises sont destinées à l'exportation; or les règlements accordent à l'administration le pouvoir de décider si ces marchandises sont destinées à l'exportation. Plutôt que de

[*Texte*]

discretion to the authority which may turn out to be incorrect—their opinion may turn out to be incorrect—it may be better to provide that if that form of words stand, there ought to be provision for a refund if the goods are, as a matter of fact, subsequently exported.

On the other hand, it is probably better still to establish a set of rules by which the Authority can form its opinion or make its decision as to whether the goods are to be exempt from top wharfage when destined for the export trade. It has been noticed incidentally that there is no appeal against the Authority's decision.

Mr. Robinson: Would there not be discretion of the Minister though to overrule this Authority?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Making the provision for an appeal?

Mr. Robinson: To the Minister.

Mr. Eglington: Mr. Robinson. I am not aware that there is any right of anybody, once these tolls have been prescribed, to alter them.

Mr. Robinson: Even if they are taken illegally.

• 1020

Mr. Eglington: I suppose in a sense they are illegal. They are illegal in a true sense, they are annulled. But I do not know that that is the situation here. It may be open to somebody, I suppose, to challenge the . . .

Senator Walker: You are saying that payment could be made wrongly, or illegally, and there is no recourse?

Mr. Eglington: What one would have to do I suppose, in this instance, is refuse to pay the top wharfage and then, if the service is refused by the Authority, attempt to get a mandamus to compel them to provide the service—which, of course, is not of much help to . . .

Mr. Robinson: My concern though is, if you have already paid the wharfage . . .

Mr. Eglington: And then the goods are exported . . .

Mr. Robinson: Exactly.

Mr. Eglington: I would think you would have a great deal of difficulty getting it back, because I do not know that Subsection (2) is illegal or *ultra vires*, which would be the grounds for challenging it.

But you have highlighted my objection to it. It is, quite simply, that one could pay the wharfage because they have to; the Authority, in all its majesty, says, "In our opinion these goods are not destined for export, therefore you pay. But I am, in fact, exporting them. Then I ask for a refund and they say, "I am sorry, we formed the opinion that they were not for export and we are keeping top wharfage."

Mr. Robinson: What you are saying is that the Authority has no authority to give a refund?

Mr. Eglington: Not under this tariff, no.

Mr. Railton: May I ask you, Mr. Chairman if this refers, say, to wheat being brought into an elevator terminal, like Thunder Bay, and stored temporarily, prior to being shipped. Is that the idea? Purely that?

[*Interprétation*]

permettre à l'administration d'en décider, si on tient à conserver le libellé du règlement, il faudrait peut-être prévoir le remboursement des droits lorsque la marchandise a effectivement été exportée.

Il serait par ailleurs préférable sans doute d'établir un ensemble de règlements qui permettraient à l'administration de décider s'il faut exempter les marchandises des droits de quai parce que celles-ci sont destinées à l'exportation. A ce propos, il n'y a pas de droit d'appel de la décision de l'administration.

M. Robinson: Le ministre n'a-t-il pas le droit d'annuler la décision de l'administration?

Le coprésident (le sénateur Forsey): Ce qui serait équivalent à un droit d'appel.

M. Robinson: Au ministre.

M. Eglington: A ma connaissance, lorsque ces droits ont été imposés, personne n'a le droit de les annuler.

M. Robinson: Même s'ils ont été passés illégalement?

M. Eglington: Dans un certain sens ces droits sont effectivement illégaux. Ils sont effectivement illégaux, ils peuvent être annulés. Mais je ne suis pas certain quelle est la situation dans ce cas-ci. Je présume que quelqu'un pourrait éventuellement metre en cause. . .

Le sénateur Walker: Vous voulez dire qu'il n'y a pas de recours même lorsque les paiements sont illégaux.

M. Eglington: Ce qu'on peut faire, je présume, c'est refuser de payer le droit de terre-plein et lorsque l'administration refuse ce service d'essayer d'obtenir un arrêté l'obligeant à donner ce service.

M. Robinson: Mais si l'intéressé a déjà versé le droit de terre-plein.

M. Eglington: Et que les marchandises sont ensuite exportées.

M. Robinson: Précisément.

M. Eglington: Il est très difficile de se faire rembourser, car le paragraphe 2 n'étant pas inconstitutionnel il n'y a pas moyen de le mettre en cause.

Mais voilà bien où le bas blesse. On peut être obligé de verser le droit de terre-plein simplement parce que l'administration a décidé que telles ou telles marchandises ne sont pas destinées à l'exportation alors qu'elles le sont effectivement. Lorsqu'on demande le remboursement des droits l'administration refuse, prétendant que les marchandises n'étaient pas destinées à l'exportation.

M. Robinson: Donc l'administration n'est pas autorisée à rembourser.

M. Eglington: Non, pas en application de ce tarif-ci.

M. Railton: Ceci s'applique à du blé entreposé provisoirement dans les silos de Thunder Bay par exemple en attendant d'être expédié, n'est-ce pas?

[*Text*]

Mr. Eglington: Mainly that. You will see that the cargo affected is defined. The first one, (a), is grains, but then there is a wide range of other products.

Mr. Robinson: You said that there was no right of appeal. Would not either Section 18 or Section 28 of the Federal Court Act apply to all these regulations?

Mr. Eglington: What I meant by that was that there was no right of appeal provided in this mechanism, and that you would then be forced back to whatever remedies you might have in general law or under the Federal Court Act.

Mr. Robinson: Which, in effect, is a general right of appeal? Within certain limits.

Mr. Eglington: Yes, within certain limits, I think those are the operative words.

Mr. Robinson: The trouble is, it is so cumbersome; you have to carry out a court action to get simple justice.

Senator Godfrey: Yes, but the Federal Court Act was passed with these provisions so that you would not have to include the same sections in every act or regulation.

Mr. Eglington: That is correct, but I can see no reason why a neat, simple, mechanism cannot be put in here for an application for a refund of top wharfage if the goods happened to be exported—an administrative mechanism which obviates the need for recourse to legal action.

Mr. Robinson: I agree, but are we then getting into a judgment area—a matter that we have brought up before?

Mr. Eglington: I would not think that was a policy matter.

Mr. Railton: Mr. Chairman, there is one thing here. Top wharfage, by definition is:

> a toll charged on goods that are unloaded from or loaded onto a vessel or trans-shipped between vessels in the canal.

That would not apply to Thunder Bay, it would apply to Port Colborne, or Cornwall, or Prescott, or some place like that, or Montreal. It would be from one vessel to another. This is a peculiar situation and would hold up the shipping in the canal, I would think. I do not see why all vessels should not be charged and export maybe be exempted, allowing it to move quickly, in a situation such as we have today.

The Joint-Chairman (Mr. McCleave): What do you say to that, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: I am afraid the thrust of that is rather lost on me. It is not a question of holding anything up for the sake of payment. It is the question of whether or not, if the goods are subsequently exported, you can get the money back without, in effect, having to sue for it. And, of course, the situation you posited means that the opinion of the Authority is not going to be formed by the Authority sitting around its board table. A situation of that kind is going to be formed instantaneously by the officer on the spot—which makes it even more objectionable.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Oui, c'est surtout cela. En effet, le type de cargo a été défini le premier sous l'alinéa (a) dans les grains mais il y a toutes sortes d'autres produits.

M. Robinson: Vous avez dit qu'il n'y a pas de droit d'appel. Or, est-ce que les articles 18 ou 28 de la Loi fédérale sur les tribunaux ne s'appliqueraient pas à ce règlement?

M. Eglington: Il n'y a pas de droit d'appel prévu par ce mécanisme ce qui oblige les intéressés s'ils veulent obtenir des dédommagements à invoquer la loi ou bien la loi fédérale sur les tribunaux.

M. Robinson: Ce qui revient à un droit d'appel général jusqu'à une certaine limite bien entendu.

M. Eglington: Justement dans certaines limites.

M. Robinson: Mais la procédure est très longue car il faut intenter une action en justice pour un redressement de ces torts.

Le senateur Godfrey: C'est justement pourquoi la Loi fédérale sur les tribunaux a été adoptée de façon à ce qu'on ne soit pas obligé d'inclure les mêmes articles dans tous les droits et règlements.

M. Eglington: D'accord, mais je ne vois pas pourquoi on ne prévoirait pas un mécanisme simple permettant le remboursement de droit de terre-plein lorsque la marchandise a été exportée de façon à éviter de passer en justice.

M. Robinson: Je suis d'accord mais il s'agit là d'une opinion.

M. Eglington: Je ne pense pas que ce soit une question de politique.

M. Railton: La définition de droit de terre plein est la suivante:

> Droit de terre-plein désigne un droit imposé sur des marchandises qui sont chargées sur un navire ou en sont déchargées, ou qui sont transbordées d'un navire à un autre dans un canal.

Ceci ne s'appliquerait pas à Thunder Bay mais bien à Port Colborne, ou Cornwall, Prescott ou Montréal. Il s'agit donc de transborder la marchandise d'un navire à l'autre. Or ceci bloquerait à mon avis la navigation dans le canal. Je ne vois pas pourquoi ou ne permettrait pas le changement de tous les bateaux tout en exemptant les marchandises destinées à l'exportation de façon à accélérer le passage des bateaux.

Le coprésident (M. McCleave): Qu'en pensez-vous monsieur Eglington?

M. Eglington: Il ne s'agit pas de retarder quoi que ce soit en attendant le paiement. Il s'agit de savoir si dès lors que les marchandises effectivement ont été exportées, il y a moyen de se faire rembourser le droit de terre-plein sans intenter une action en justice. Or les décisions ne sont pas prises par l'administration lors d'une réunion du conseil d'administration mais bien par un agent travaillant sur les caisses, ce qui est pire encore.

[*Texte*]

Mr. Railton: I think it is very important to increase the efficiency, and the officer on the spot is the man to make the decision. If there is any objection, they should go to court.

• 1025

Mr. Eglington: I cannot see why there cannot be top wharfage and you apply for a refund if the goods are exported.

Mr. Railton: Very well, I will not argue that. I do not know enough about that law.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This will be drawn then to the attention of the authority concerned, and no doubt in due course they will favour us with a reply that may indicate the practice they follow anyway. It is quite possible that they carry out this procedure, so that if people do not have to go to a great deal of effort or obtain legal help, or the like . . .

Mr. Eglington: It seems very possible.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So, we will find that out when we come to closer grips with these departments. Is that right?

Mr. Eglington: If I could raise one issue on that. It is very possible that in fact the procedure adopted in forming the opinion is that you put in your papers and it says it is for export and they then form their opinions for export. However, I do not know that that necessarily solves the problem because, on the tariff as it stands, it would then give the authority the right at any time to ignore that established procedural custom and say, "We do not care what is in your papers in this instance, we do not like the colour of the funnel on that particular ship and we have formed the opinion that the goods on that ship are not for export."

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good. If that is the case you can come back and report again, can you not? Thank you.

Perhaps we can now deal with the following:

SOR/72-364—Beef Carcass Grading Regulations

SOR/72-365—Veal Carcass Grading Regulations

SOR/74-118—Lamb and Mutton Carcass Grading Regulations

The commentary is the same in all cases, with the exception that for the first one, SOR/72-364—Beef Carcass, there is also a reference to a *carcasses de bœuf*, the word "habillé" should be replaced by the word "apprêté".

Mr. Mackenzie, it is at this point in our proceedings you would have inserted the commentary of Mr. Eglington or of Miss Mayrand under number 2 and number 3, which will suffice for all beef, all veal and all lamb and mutton.

BEEF CARCASS GRADING REGULATIONS
Canada Agricultural Products Standards Act
P.C. 1972-1929

[*Interprétation*]

M. Railton: Je pense qu'il est très important d'accroître l'efficacité et, c'est à l'officier sur place de prendre la décision. S'il y a des objections, on peut aller devant les tribunaux.

M. Eglington: Je ne vois pas pourquoi il ne peut pas s'agir de terre-plein, et pourquoi il n'y aurait pas de remboursement lorsque les marchandises sont exportées.

M. Railton: Très bien, je ne proteste pas. Je ne connais pas suffisamment cette loi.

Le coprésident (M. McCleave): Cette question sera donc portée à l'attention des autorités concernées et je suis certain qu'elles nous fourniront, en temps opportun, une réponse détaillant les pratiques adoptées. Il est fort possible que cette procédure soit respectée et que si les personnes n'ont pas beaucoup d'effort à faire pour obtenir une aide juridique ou . . .

M. Eglington: Cela paraît possible.

Le coprésident (M. McCleave): Donc nous aurons la solution lorsque nous nous attaquerons directement aux problèmes de ces ministères. C'est bien cela?

M. Eglington: J'aimerais faire une remarque. Il est fort possible que la procédure adoptée est que vous fournissiez vos documents, sur lesquels on parle d'exportations, et qu'ils prennent leur décision après cela. Toutefois, je ce sais pas si cela résout nécessairement le problème, puisque le tarif tel qu'il existe donne aux autorités le pouvoir d'ignorer, n'importe quand, la procédure établie et d'affirmer, par exemple: «Nous nous moquons de ce qui est indiqué sur vos documents, nous n'aimons pas la couleur de la cheminée de ce navire et nous considérons que les marchandises qui s'y trouvent ne sont pas destinées à l'exportation.»

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Si tel est le cas, vous pourrez revenir nous présenter un rapport; n'est-ce pas? Merci.

Peut-être pourrions-nous maintenant passer aux questions suivantes:

DORS/72-364—Règlement concernant le classement des carcasses de bœuf.

DORS/72-365—Règlement concernant le classement des carcasses de veau.

DORS/74-118—Règlement concernant le classement ces carcasses d'agneau et de mouton.

Les commentaires à faire seront les mêmes dans tous les cas, sauf pour le premier, DORS/72-364 où l'on fait référence aux carcasses de bœuf; dans ce contexte, le mot «habillé» devrait être remplacé par le mot «apprêté».

Monsieur Mackenzie, c'est à ce point que nous allons insérer les commentaires de M. Eglington ou de m^lle^ Mayrand, sous le numéro 2 et le numéro 3, ce qui suffit pour le bœuf, le veau, l'agneau et le mouton.

RÈGLEMENT CONCERNANT LE CLASSEMENT DES CARCASSES DE BŒUF
Loi sur les normes des produits agricoles du Canada
C.P. 1972-1929

[*Text*]

October 1, 1974

2. Section 4(2)(/c/) reads:

"No carcass shall be graded . . . unless the grader has a sufficient number of efficient helpers to assist him in his duties."

Who is to be the judge of sufficiency? This is an important question for to grade with an insufficient number of helpers is an offence punishable on summary conviction (section 13 of the Act) and may lead to cancellation of a licence pursuant to section 10 of these regulations. If it is to be the grader who decides the issue of sufficiency why was the form of words of section 4(2)(d) not used: "if the grader is of the opinion that he does not have . . .". It can hardly be the Minister who is to judge of sufficiency for he would not be in a position to know what goes on in a meat grading establishment from day to day. The phrase seems to be vague, meaningless, and hence, objectionable.

3. Section 10 gives the Minister a discretionary power to register establishments. Subsection (5) does list the requirements of which he is to satisfy himself. (The vagueness of these is commented on below.) The validity of the delegation of this power to the Minister may be thought to be raised but will not be considered here pending the securing of an opinion on the matter of delegation by the Governor in Council to Ministers.

Section 10(4) enables the Minister to cancel a certificate of registration for violation of the Act or regulations or where *in his opinion* the establishment no longer meets the requirements set out in subsection 5. These requirements are exceedingly vague. What are proper facilities, suitable office accommodation and washroom facilities, adequate coolers or a sufficient number of carcasses? While a certain amount of administrative discretion is, doubtless, inevitable, section 10(5) should be more precise, especially as non-compliance may lead to revocation of registration.

It is to be noted that the owner or operator of an establishment is given no opportunity to be heard on the revocation of his certificate of registration and that the Minister need assign no cause for cancelling any registration. The undesirability of these omissions is heightened by the vagueness of the criteria spelled out in subsection (5).

The wording of paragraph (b) of subsection (4) is troublesome. A certificate of registration may be cancelled by the Minister where the operator of an establishment has "violated or failed to comply with the Act or these Regulations". If this simply means that conviction of an offence under section 13 of the Act ("violation of any provision of this Act") may lead to cancellation of registration no objection can be made. But if the words "failure to comply" have been inserted to cover cases other than conviction a whole area of untramelled discretion is opened up, especially if it is the Minister who is to decide whether there has been non-compliance. Presumably, it is for the courts alone to determine whether the regulations have been violated or a person is guilty for failure to comply with them.

[*Interpretation*]

Le 1er octobre 1974

2. L'alinéa (c) de l'article 4(2) se lit comme suit:

«Aucune carcasse ne doit être classée . . . à moins que le classeur n'ait un nombre suffisant d'auxiliaires compétents pour l'aider dans l'exercice de ses fonctions.»

qui est habilité à juger si le nombre d'assistants est suffisant? La question est importante, puisque le fait de classer sans un nombre suffisant d'assistants est un délit punissable sur déclaration sommaire de culpabilité (article 13 de la Loi) qui peut entraîner l'annulation du permis selon l'article 10 des règlements. Si le préposé au classement est celui qui doit décider du nombre suffisant, pourquoi n'a-t-on pas employé la même expression que dans l'alinéa (d): « si le préposé au classement pense qu'il ne peut pas . . .». Le Ministre peut difficilement juger la question puisqu'il lui est impossible de savoir ce qui se passe quotidiennement dans un établissement de classement des viandes. L'expression semble vague, dénuée de sens, et donc critiquable.

3. L'article 10 accorde au ministre le pouvoir discrétionnaire d'enregistrer les établissements. Le paragraphe 5 énumère bien les conditions sur lesquelles il doit s'appuyer, mais on commentera plus loin leur imprécision. On pourrait s'interroger sur l'opportunité de la délégation de ce pouvoir au Ministre, mais, on n'en discutera pas tant qu'on n'en sera pas arrivé à une conclusion sur cette question de la délégation des pouvoirs du gouverneur en conseil au ministre.

Le paragraphe (4) de l'article 10 autorise le ministre à annuler un certificat d'enregistrement, s'il y a infraction à la Loi ou aux règlements, ou, si, *à son avis* l'établissement ne satisfait plus aux exigences établies au paragraphe (5). Ces exigences sont extrêmement vagues. Qu'entend-on par installations convenables, bureaux nécessaires et salles de toilettes convenables, réfrigérateurs convenables ou nombre suffisant de carcasses? Sans doute un certain degré de discrétion administrative est-il inévitable, mais le paragraphe (5) de l'article 10 devrait être plus précis, surtout si sa violation peut entraîner l'annulation de l'enregistrement.

A noter qu'on ne laisse pas au propriétaire ou à l'exploitant d'un établissement l'occasion de se faire entendre à propos de l'annulation de son certificat d'enregistrement et que le ministre n'est pas tenu de donner une raison pour son geste. Ces omissions sont aggravées par le caractère vague des exigences énumérées au paragraphe (5).

Le libellé de l'alinéa (b) du paragraphe (4) est obscur. Le Ministre peut annuler un certificat d'enregistrement si l'exploitant d'un établissement a «commis une infraction à la Loi ou au présent règlement ou ne s'y est pas conformé». S'il faut entendre que le fait d'être reconnu coupable d'une infraction à l'article 13 de la Loi («violation d'une disposition de la présente Loi») peut entraîner jusqu'à l'annulation de l'enregistrement, il n'y a rien à redire. Mais si l'expression «ne pas se conformer» a été choisie au cas où il n'y aurait pas de déclaration de culpabilité, alors il s'agit de pouvoir discrétionnaire sans entrave, surtout si le Ministre lui-même doit décider s'il y a eu non-conformité. Les tribunaux sont, sans doute, les seuls à pouvoir juger s'il y a infraction des règlements ou si une personne est coupable de ne pas s'y être conformée.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That having been inserted, Mr. Eglington, would you proceed from there, please.

Mr. Eglington: I should first point out something that does not appear in the commentary, which I suppose is a minor point which our very efficient secretary, Mrs. Leroux, discovered. In the Beef Carcass and the Veal Carcass Grading Regulations what is required is that no carcass shall be graded unless the grader is provided with a sufficient number of efficient helpers. In the Lamb and Mutton Carcass Grading Regulations there is no requirement that the helpers be efficient.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I missed that. I am sorry.

Mr. Eglington: The first comment is on the general proposition that no carcass shall be graded unless the grader is provided with a sufficient number of efficient or non-efficient helpers, as the case may be, to assist him in his duties. The problem is who is the judge of the sufficiency. This may seem to be a totally trivial and inconsequential point, except that to proceed to grade with an insufficient number of helpers, or usually with inefficient helpers in the case of the veal and beef grading regulations, can lead to prosecution. It can also lead to the revocation of the registration of the establishment in which the grading is being carried on, which then raises a problem of rights of the subject in a fairly acute fashion.

With respect to who is to be the judge of sufficiency and efficiency, if it is the grader who is to decide the matter, then it is surprising that the form of words which is used elsewhere in the regulations has not been used, namely, that if the grader is of the opinion that he has a sufficient number of efficient helpers he may proceed to grade, and so on. It can hardly be the Minister, and for all we have decided, he may not be as bowed down with work as the Governor in Council, nevertheless I suppose he cannot be expected to, short of a situation of scandal, be aware of the conditions and the number of helpers and the efficiency of the helpers in every meat grading establishment. And that particular phrase, since it does raise the problems of prosecution and cancellation, would appear to be vague and to import a discretion which is unnecessary.

Mr. Robinson: Do I understand what Mr. Eglington is saying, Mr. Chairman, that there is sort of a suggestion here by way of innuendo that if you do not have sufficient numbers of helpers that you are not carrying out the proper grading?

Mr. Eglington: That is right.

Mr. Robinson: He does not say that but that is what it appears to be.

• 1030

Mr. Eglington: And if you proceed to grade without the sufficient number of efficient helpers . . .

Mr. Robinson: Even though there is nothing wrong with the grading!

Mr. Eglington: Right—there can be prosecution and there could be cancellation of the registration of the meat-grading establishment.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Ceci étant fait, monsieur Eglington, voulez-vous poursuivre.

M. Eglington: J'aimerais d'abord faire une remarque peut-être mineure, mais qui ne figure pas dans le commentaire, point qui a été relevé par notre brillante secrétaire, M^me^ Leroux. En ce qui concerne les règlements concernant les carcasses de bœuf et de veau, ce qui est prévu c'est qu'aucune carcasse ne doit être classée si le classeur n'est pas aidé d'un nombre suffisant d'auxiliaires compétents. En ce qui concerne les règlements pour les carcasses d'agneau et de mouton, il ne paraît pas nécessaire que les auxiliaires soient compétents.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne l'avais pas remarqué non plus.

M. Eglington: Je commencerais par la proposition générale, à savoir qu'aucune carcasse ne doit être classée à moins qu'un nombre suffisant d'auxiliaires, compétents ou non, selon le cas, ne soient disponibles pour aider le préposé dans son travail. Le problème est de savoir qui jugera du nombre suffisant. Ceci peut paraître n'être qu'un problème trivial, et portant peu à conséquences, mais le fait de classer sans un nombre suffisant d'assistants, ou avec des assistants incompétents, dans le cas du veau et du bœuf, peut donner lieu à poursuite. De plus, ceci peut entraîner l'annulation du permis de l'établissement responsable, ce qui soulève alors de façon très particulière le problème des droits de la personne.

Si c'est le classeur lui-même qui doit être le juge décidant qu'il a un nombre suffisant d'auxiliaires, ou que ceux-ci sont compétents, il est alors surprenant que l'on n'ait pas repris les termes employés dans d'autres règlements, à savoir que si le classeur considère qu'il a suffisamment d'auxiliaires compétents, il pourra poursuivre son travail, etc. Ce ne peut pas être le Ministre qui se charge de cela et, malgré tout ce que nous avons décidé, même s'il n'a pas autant de travail que le gouverneur en conseil, on ne peut certainement pas s'attendre, je suppose, à ce qu'il soit au courant du nombre et de la compétence des auxiliaires se trouvant dans chaque établissement de classement de la viande. Cette phrase paraît donc être trop vague, et donne lieu à un pouvoir discrétionnaire inutile, puisqu'elle entraîne la possiblité de poursuites et d'annulation du permis.

M. Robinson: Dois-je comprendre, monsieur le président, que M. Eglington tente d'insinuer que s'il n'y a pas suffisamment d'auxiliaires, le classement n'est pas correctement effectué?

M. Eglington: C'est cela.

M. Robinson: Il ne l'a peut-être pas dit en ces termes, mais c'est ce que j'ai compris.

M. Eglington: Et si vous effectuez le classement sans avoir suffisamment d'auxiliaires compétents . . .

M. Robinson: Même si le classement était parfait!

M. Eglington: Absolument. Il peut, dans ce cas, y avoir poursuite et annulation de permis pour l'établissement concerné.

[*Text*]

Mr. Robinson: Well, I do not see how there is any offence. You mean it is an offence just not to have a sufficient number of people?

Mr. Eglington: It is an offence to grade meat in contravention of the regulations and the regulations provide that no package should be graded unless the grader is provided with a sufficient number of efficient helpers. So if the grader is provided with an insufficient number of efficient helpers or sufficient number of inefficient helpers, there is an offence.

Mr. Robinson: Well, I could see it if there were inefficient helpers, but if there are efficient helpers and maybe you require five and you have only four and if you are doing the job properly I fail to see how this should be considered as an offence.

Mr. Eglington: Well, I would agree with you. And it could well be that no prosecution would ever be made and no registration would ever be revoked, but the possibility is still there.

Mr. Robinson: Surely that kind of innuendo should be clarified.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think this is a case really where one finds out what the practice has been, how many people they have taken to court, and what has happened to the cases that have gone before some poor puzzled judge.

Mr. Eglington: It could be that it is there for, I suppose, the extreme case of a grader who proceeds without any help and, as a result, the grading is sloppy or bad.

Mr. Robinson: But it does not say that that is one of the criteria.

Mr. Eglington: No.

Mr. Robinson: That is my whole point. I agree with your suggestion that if it is bad grading then I think there is no question that this could be considered as an offence. But if it is merely that you do not have sufficient numbers but there is nothing wrong with the grading, I would fail to see how this should be the substance of an offence.

Mr. Eglington: I would agree with that but that is not what it says.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Walker.

Senator Walker: You might deal with this like you did with the last question. If there are any complaints, if there is anything the matter with what happens in practice.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think we should find that out. But it really does seem a rather improbable exercise of the drafting practice in departments but, on the other hand, it seems to be just something that in this particular department they like to do with regard to all types of meats.

However this one will have to be followed up and we will have to find out really what is happening in that department as a result of this sort of regulation being there.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It looks like sloppy drafting, especially when in some of these regulations they say efficient and then in some they do not bother to say that. The thing ought to be put in proper shape. It is a careless performance.

[*Interpretation*]

M. Robinson: Je ne vois vraiment pas où il peut y avoir délit. Vous voulez dire que l'on considère que c'est un délit de ne pas avoir suffisamment d'employés?

M. Eglington: C'est un délit d'effectuer le classement de la viande en contravention des règlements, et les règlements prévoient que rien ne devrait être classé si la personne responsable n'est pas aidée par un nombre suffisant d'auxiliaires compétents. Donc, s'il y a un nombre insuffisant d'auxiliaires compétents, ou un nombre suffisant d'auxiliaires incompétents, il y a délit.

M. Robinson: Je comprendrais peut-être dans le cas des auxiliaires incompétents, mais s'ils sont compétents, et si vous n'en trouvez que quatre lorsque vous en avez demandé cinq, et que vous réussissez quand même à faire un travail correct, je ne vois pas où il peut y avoir délit.

M. Eglington: Je suis d'accord avec vous. Il se peut qu'aucune poursuite ne soit jamais entamée à cet égard, et qu'aucun permis ne soit supprimé, mais cette possibilité existe.

M. Robinson: Cette situation devrait être éclaircie.

Le Coprésident (M. McCleave): Je pense qu'il faudrait savoir quelle a été la pratique dans le passé, combien de responsables ont été traînés devant les tribunaux, et quels ont été les jugements rendus par les juges.

M. Eglington: Je suppose que ce règlement est prévu pour le cas extrême ou un classeur effectuerait son travail sans aide, et que son travail soit mal fait ou inacceptable.

M. Robinson: Mais le règlement n'est pas basé sur ce critère.

M. Eglington: Non.

M. Robinson: C'est ce que je voulais dire. Je suis d'accord avec vous, lorsque vous dites qu'un classement mal fait devrait être considéré comme un délit, mais je n'arrive toujours pas à comprendre pourquoi le fait d'avoir un nombre insuffisant d'auxiliaires pourrait être considéré comme un délit.

M. Eglington: Je suis d'accord, mais ce n'est pas ce qu'on dit.

Le Coprésident (M. McCleave): Sénateur Walker.

Le sénateur Walker: Peut-être pourrions-nous régler cette question comme la précédente. S'il y a des plaintes, s'il y a quelque chose dans la pratique.

Le Coprésident (M. McCleave): Je pense que nous devrions faire des recherches. Cependant, pareille application me semble être improbable dans les ministères, mais il se peut aussi que ce soit quelque chose que ce ministère aime faire en ce qui concerne toutes les catégories de viande.

Quoi qu'il en soit, nous devrons faire quelque chose à ce sujet, et savoir ce qui se passe réellement dans ce ministère, à la suite de ce genre de règlement.

Le Coprésident (sénateur Forsey): Il me semble qu'il s'agit simplement d'une négligence de rédaction, puisque l'on emploie le mot «compétent» dans certains règlements, et qu'on ne le retrouve pas dans les autres. La rédaction devrait être corrigée. Il y a négligence.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Lafond.

Senator Lafond: I think we could also try to determine the initial purpose of that regulation. Could it not be possible that the grader, being a civil servant, asked for that regulation to be put in so that the packer, where he operates, will supply sufficient hands to parade the carcasses in front of the grader so that he can come to his own judgment.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this not known as Hayden's rule in construing matters, that you try to find out the problem that is attempted to be solved by a particular regulation? So I think that in dealing with these government departments perhaps we should always be asking them what sort of mischief they are after or what are they seeking to cure?

Mr. Eglington: The only comment on that, Mr. Chairman, is that if someone were to be presecuted under this section I rather suspect the court would not use the rule in Hayden's case, that they would be more inclined, since the licence is in danger, to use a strict rule or the rule of Lord Wensleydale in order to protect the subject.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I hope you will spell Lord Wensleydale for the benefit of those who are translating from the electronic media to the printed page.

• 1035

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do you want him to do it now, Mr. Co-Chairman?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, perhaps he could write it out and hand it to the lady at the switchboard who is such an important part of our proceedings.

Senator Walker: I would sooner hear what Lord Forsey has to say about this.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): My reference to Hayden was not to Senator Hayden. It was to an earlier one.

All right. Then we go to the Schedule to the Telesat Canada Act, amendment.

Mr. Eglington: I take it, Mr. Chairman, that comment No. 3 is to follow the same route, at the Minister's discretion—washroom facilities, and so on.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is set forth in the Carcass Regulations?

Mr. Eglington: Yes.

The Jcint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I noted that. I think that is acceptable.

Mr. Robinson: It is understood, Mr. Chairman, is it not, that the other observations of our counsel are included in our minutes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They are being printed, yes.

Mr. Robinson: So this will be picked up anyway, without being commented upon specifically?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is right. When the department comes to consider this issue of our proceedings they will note all the commentaries. We are doing our best anyway to have all the ones included, though I think the one about reference to the specific section is so endemic to the whole proceedings that it does not have to be printed over and over again. We will probably be making a strong recommendation about that when we make our report to the House.

[*Interprétation*]

Le Coprésident (M. McCleave): Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: Nous pourrions aussi tenter de voir quel était l'objectif visé par ce règlement. Ne serait-il pas possible que le classeur, étant un fonctionnaire, ait demandé la promulgation d'un tel règlement afin que l'entreprise où il travaille lui donne suffisamment d'auxiliaires pour bien faire son travail?

Le coprésident (M. McCleave): N'est-ce pas là précisément la règle d'interprétation de Hayden, à savoir que l'on tente de découvrir le problème qui devrait censément être résolu par un règlement? Lorsque nous traitons avec ces ministères, peut-être devrions-nous toujours tenter de savoir quels problèmes ils tentaient de résoudre.

M. Eglington: Tout ce que je voudrais dire, monsieur le président, c'est que si quelqu'un doit être poursuivi, dans le cadre de ce règlement, je pense que le tribunal ne basera pas sa décision sur le cas de Hayden, et qu'il sera plutôt incité, le permis étant en danger, à respecter strictement la loi, ou la loi de Lord Wensleydale afin de protéger le sujet.

Le coprésident (M. McCleave): J'espère que vous épellerez le nom de Lord Wensleydale, pour la transcription.

Le coprésident (sénateur Forsey): Voulez-vous qu'il le fasse maintenant?

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être pourriez-vous l'écrire sur un morceau de papier que vous donnerez à la personne qui est responsable des micros, et qui est si importante pour nos travaux.

Le sénateur Walker: Je préfèrerais savoir ce que Lord Forsey a à dire à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Lorsque je parlais de Hayden, je ne voulais pas parler du sénateur Hayden. Il s'agissait d'un Hayden quelque peu plus ancien.

Très bien. Nous allons maintenant passer à la modification de l'Annexe à la Loi de la Telesat Canada.

M. Eglington: Je suppose, monsieur le président, que la remarque numéro 3 suive le même cours, soit le pouvoir discrétionnaire du ministre, quant aux salles de toilettes, etc.

Le coprésident (M. McCleave): C'est prévu par le règlement sur les carcasses?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): J'ai remarqué cela. La chose me paraît acceptable.

M. Robinson: Il est bien entendu, monsieur le président, que les autres remarques de nos conseillers sont incluses dans le procès-verbal?

Le coprésident (M. McCleave): Absolument.

M. Robinson: Ceci sera donc noté, sans que nous ayons à faire de commentaire?

Le coprésident (M. McCleave): C'est cela. Lorsque le Ministère examinera ce numéro du procès-verbal, il remarquera nos commentaires. De toute façon, nous faisons de notre mieux pour tout inclure, mais je ne pense pas qu'il soit nécessaire de réimprimer, sans arrêt, l'article en référence. Nous ferons probablement une ferme recommandation à ce sujet lorsque nous présenterons notre rapport à la Chambre.

[*Text*]

All right then, *alors* to No. 566—Schedule to the Telesat Canada Act, amendment.

Mr. Eglington, you have no commentary on that?

Mr. Eglington: There is no comment on any of the ones following.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Perhaps it could be noted for the record that there is no commentary from counsel on: SOR/74-567—Ontario Fishery Regulations, amendment; SOR/74-568—Prince Edward Island Fishery Regulations, amendment; SOR/74-570—Restricted Weapons Order; SOR/74-572—Boating Restrictions Regulations, amendment; SOR/74-578—Ontario Fresh Fruit Order; SOR/74-579—Electricity Meter Regulations, amendment; SOR/74-580—Regulations Respecting Gas and Gas Meters, amendment; SOR/74-583—Newfoundland Fishery Regulations, amendment; SOR/74-585—Food and Drug Regulations, amendment.

And there are no commentaries by counsel regarding these. Are there any questions being raised by members of the Committee with regard to any one?

Senator Lafond: No questions.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No questions. Thank you very much.

We will meet again next Thursday.

Could the steering committee please stay behind for just a moment? We have a few things to tidy up.

[*Interpretation*]

Très bien; nous passons alors au numéro 566—Modification de l'Annexe à la Loi de la Telesat Canada.

Monsieur Eglington, avez-vous des remarques à faire à ce sujet?

M. Eglington: Il n'y a pas de remarque sur tout ce qui suit.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Peut-être pourrions-nous noter, pour le procès-verbal, qu'il n'y a pas eu de commentaires des conseillers sur: DORS/74-567—Modifications des règlements sur les pêcheries de l'Ontario; DORS/74-568—Modifications des règlements sur les pêcheries de l'Île-du-Prince-Édouard; DORS/74-570—Décret restrictif sur les armes; DORS/74-572—Modifications des règlements sur les restrictions à la navigation; DORS/74-578—Décret sur les fruits frais de l'Ontario; DORS/74-579—Modifications des règlements sur les compteurs électriques; DORS/74-580—Modifications des règlements sur le gaz et les compteurs de gaz; DORS/74-583—Modifications des règlements sur les pêcheries de Terre-Neuve; DORS/74-585—Modifications des règlements sur les aliments et drogues.

Puisqu'il n'y a pas de commentaires de la part de nos conseillers, y a-t-il des questions de la part des membres du Comité?

Le sénateur Lafond: Non.

Le coprésident (M. McCleave): Merci beaucoup.

La prochaine réunion est prévue pour jeudi prochain.

Les mebres du comité directeur pourraient-ils rester dans la salle pendant un instant, nous avons certaines choses à régler.

Government Publications

Issue No. 8

Thursday, December 12, 1974

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule n° 8

Le jeudi 12 décembre 1974

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

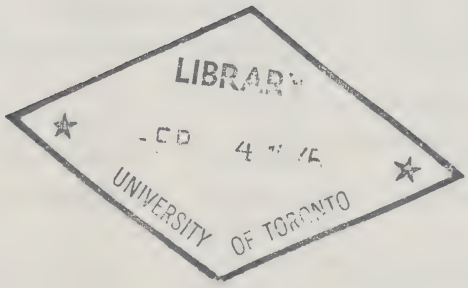
Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974

Première session de la
trentième législature, 1974

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin
Cottreau
Godfrey
Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson
Baldwin
Balfour
Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel
Robichaud
Walker—(8)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin
Fox
Hnatyshyn
Laprise
Leblanc (*Laurier*)
Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*)

On Thursday, December 5, 1974:

Mr. Brewin replaced Mr. Leggatt

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement

Le jeudi 5 décembre 1974:

M. Brewin remplace M. Leggatt

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 12, 1974
(8)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:30 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau, Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Béchard, Brewin, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), McCleave, Railton and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee; Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1.*)

The Joint Chairman, Mr. McCleave, made a statement on a letter sent by the Clerk of the Privy Council to all Government departments relating to cooperation with the Committee and the designation of a contact officer.

Ordered,—That the form letter from the Clerk of the Privy Council to government departments be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix RSI-5*).

The Joint Chairman, Mr. McCleave, presented the Second Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure which is as follows:

> Your Sub-committee met on December 5, 1974 and has agreed to recommend that Committee expenses be shared between both Houses by the Senate assuming the costs of fees, wages and living and travelling expenses for legal consultants and stenographic staff engaged by the Committee and by the House of Commons assuming the cost of printing Committee Minutes of Proceedings and Evidence and of printing any special editions which may be required.

Agreed,—That the said Report be concurred in.

The Committee proceeded to consider SOR's and SI's as follows:

On SOR's/74-514 and 72-63, Migratory Bird Sanctuary Regulations,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate officials of the Department of the Environment and the Department of Indian Affairs and Northern Development with respect to certain comments on the said Regulations.

On SOR's/74-547, 72-138, 72-453, 73-263, 74-59, Northwest Atlantic Fisheries Regulations with SOR's/72-476, 72/477, 72-478, 73-220, 73-231, 73-287, Haddock and Herring Prohibition Orders.

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate offical of the Minister of State (Fisheries) with respect to certain comments on the said Regulations.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 DÉCEMBRE 1974
(8)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 38 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau, Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Béchard, Brewin, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), McCleave, Railton et Robinson.

Également présents: M. G. C. Eglington, conseiller auprès du Comité; M^lle^ Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, l'article 26 de la loi sur les textes r ´ eeglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n°1.*)

Le coprésident, M. McCleave, fait une déclaration portant sur une lettre envoyée par le greffier du Conseil privé à tous les ministères de l'État concernant la collaboration avec le Comité et la nomination d'un agent de liaison.

Il est ordonné,—Que la lettre circulaire adressée par le greffier du Conseil privé aux ministères de l'État soit jointe aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir appendice RSI-5*).

Le coprésident, M. McCleave, présente le Deuxième rapport du sous-comité du programme et de la procédure que voici:

> Votre Sous-comité s'est réuni le 5 décembre 1974 et est convenu de recommander que les dépenses du Comité soient partagées entre les deux Chambres, le Sénat assumant les honoraires, les salaires et les frais de déplacement et de séjour des conseillers juridiques et des sténographes engagés par le Comité, et la Chambre des communes, assumant les frais d'impression des procès-verbaux et témoignages du Comité et de l'impression, au besoin, de toute autre édition spéciale.

Il est convenu,—Que ledit rapport soit adopté.

Le Comité entreprend l'étude des DORS et des TR comme suit:

DORS/74-514 et 72-63, Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec les représentants compétents du ministère de l'Environnement et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au sujet de certains commentaires sur lesdits règlements.

DORS/74-547, 72-138, 72-453, 73-263, 74-59, Règlements sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest et DORS/72-476, 72-477, 72-478, 73-220, 73-231, 73-287, Ordonnance concernant la prohibition de la pêche de l'aigle-fin et du hareng.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministre d'État (Pêches) au sujet de certains commentaires sur lesdits règlements.

Ordered,—That Chapter 12, Subordinate Legislation, extracted from Driedger, E. A., Canadian Legal Manual Series, The Construction of Statutes, Butterworths, Toronto, 1974, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix RSI-6*).

The Committee considered SOR/74-562, Canada Egg Purchasing Levies Order and SOR/74-565, Manitoba Milk Order.

On SOR/74-571, Canadian Wheat Board Regulations,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Agriculture with respect to certain comments on the said Regulation.

The Committee considered SI/74-120, Shirting Fabrics Remission Order and SI/74-121, Diplomatic (Excise Taxes) Remission Order.

Mr. Eglington and Miss Mayrand answered questions.

Agreed,—That the comments by Counsel to the Committee on SOR's/74-514, 72-63, 74-547, 74-59 and 72-476 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 10:55 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Il est ordonné,—Que le Chapitre 12 intitulé: Législation Secondaire, tiré de la série de manuels juridiques canadiens, l'interprétation des statuts, de E. A. Driedger, Butterworths, Toronto, 1974, soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir appendice RSI-6*).

Le Comité étudie le DORS/74-562, Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada et le DORS/74-565, Décret relatif au lait du Manitoba.

DORS/74-571, Règlement sur la Commission canadienne du blé,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de l'Agriculture au sujet de certains commentaires sur ledit règlement.

Le Comité étudie le TR/74-120, Décret de remise à l'égard des tissus pour chemises et le TR/74-121, Décret concernant la remise (des taxes d'accise) aux services diplomatiques.

M. Eglington et M^lle^ Mayrand répondent aux questions.

Il est convenu,—Que les commentaires faits par le conseiller auprès du Comité sur les DORS/74-514, 72-63, 74-547, 74-59 et 72-476 figurent *in extenso* dans les témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 10 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, December 12, 1974

• 0937

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good morning. We have enough members for the hearing of evidence and in a few moments I hope we will have sufficient so that we can pass the motion of the subcommittee. I will present it then rather than now.

I have two other things to report. The Clerk of the Privy Council has forwarded to us a letter that is being sent to all the different government departments and others who come within our purview. It might be a good idea to have it printed, not the criteria because we all have those, but to have his letter printed as part of our proceedings. I will suggest that later on as well.

For members of the House of Commons I anticipate that the debate on our report, which really deals with the criteria but opens it up to general discussion, will take place tomorrow afternoon at 2 o'clock. This is the indication I have from Mr. Sharp and Mr. Baldwin, but that would be announced in today's business when Mr. Sharp makes his weekly statement. I hope that all members will be there at that time.

Mr. Béchard: It will be a lively debate.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It should be. It will be a high-quality debate and you know how well attended are high-quality debates in our particular chamber.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You should not reveal this in the presence of the heathen.

Mr. Béchard: Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Béchard.

Mr. Béchard: You just told us that the subject will be the criteria that we . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In that particular debate if we can explain what the Committee has been doing and get the message out; refer to the criteria once in a while to keep us in some kind of order, I think that would suffice. They really expect us to report on the work of the Committee as much as we possibly can.

Mr. Robinson: Is there a list of speakers?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I have no list of speakers. I know that Mr. Knowles will probably go for the NDP if Mr. Brewin or Mr. Leggatt are not there. Mr. Baldwin wants to speak for the Conservatives and I have asked you if you and Mr. Béchard would speak for the Liberals. If there are others, and if I can get the names, we will try to divide the allotted time up as equally as possible.

Mr. Béchard: I think the Vice-Chairman would like to enter into the debate.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sure he will.

We now have a quorum so we can transact business.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 12 décembre 1974.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Bonjour. Nous sommes suffisamment nombreux pour entendre nos témoins et j'espère que nous aurons rapidement le quorum nous permettant d'adopter la motion du sous-comité. Je préfère la présenter à ce moment-là.

Je dois vous informer de deux choses encore. Le greffier du Conseil privé nous a communiqué la lettre qui a été envoyée à tous les ministères et agences du gouvernement qui nous intéressent dans le cadre de notre étude. Il serait bon d'annexer cette lettre, mais non pas les critères puisque nous les avons déjà, à notre procès-verbal. J'y reviendrai également par la suite.

J'attire l'attention des députés sur le fait que le débat de notre rapport, qui concerne d'abord les critères mais permet d'avoir une discussion générale, commencera probablement à 2h. demain après-midi. C'est ce que MM. Sharp et Baldwin ont fait savoir, mais nous serons mieux renseignés après avoir entendu la déclaration hebdomadaire de M. Sharp. J'espère que tous les députés pourront assister à ce débat.

M. Béchard: Il sera certainement très animé.

Le coprésident (M. McCleave): Je le pense aussi. Ce sera un débat de haute tenue et vous savez qu'il y a habituellement beaucoup de monde à la Chambre pour assister à ce genre d'échange.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Vous faites cette révélation en présence de païens.

M. Béchard: Monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Béchard.

M. Béchard: Vous venez de nous dire que l'on va parler des critères.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons essayer d'expliquer ce que le Comité a fait et, afin de maintenir un semblant d'ordre, revenir de temps en temps aux critères. Je pense que cela va suffire. On s'attend à ce que nous fassions un rapport aussi complet que possible des activités du Comité.

M. Robinson: Y a-t-il une liste des orateurs?

Le coprésident (M. McCleave): Non. Je sais que M. Knowles parlera probablement pour le parti Néo-démocrate, à moins que MM. Brewin ou Leggatt ne le fassent. M. Baldwin désire parler au nom des conservateurs et je vous ai demandé si vous-même et M. Béchard, vous voulez bien parler au nom des libéraux. S'il y a d'autres orateurs, et si je peux savoir les noms d'avance, on va essayer de répartir le temps de manière aussi équitable que possible.

M. Béchard: Je pense que le vice-président va vouloir participer au débat.

Le coprésident (M. McCleave): J'en suis sûr.

Puisque nous avons maintenant le quorum, nous pourrons régler nos questions internes.

[*Text*]

Dr. Railton, there are two matters before us for the purposes of approval: one, the letter that has gone out from the Clerk of the Privy Council to all the departments and agencies, groups, organizations, what have you, engaged in the business of making regulations. I thought it might be in order to have this printed as part of our proceedings. Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

• 0940

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It would be printed as an appendix, without the criteria, which we already have printed.

The other matter flows out of the steering committee meeting last week. Mr. Brewin thought it should be approved by the whole Committee and I think he is right. This, then, is what we would be asked to approve:

(See *Minutes of Proceedings*)

Perhaps I amy say, by way of explanation, that it simply boils down to this: That the Senate assumes the contract of Mr. Eglington, the salary of M^lle^ Mayrand, and the salary of the lady who has not appeared before the Committee but who works in the offices of this Committee, those three salaries; and that the House assume the cost of printing.

It would seem to work out to about $70,000 for the House of Commons and about $50,000 for the Senate, in this approximate proportion. It is easier to divide it between the Houses in that way because then we . . . Well, it is just easier, believe you me, after running around for about two or three weeks trying to get this thing sorted out. The Clerks of the House breathed a sigh of relief when we came up with this Gordian knot formula: We would cut it in two on a cost-sharing basis between the Senate and the House.

In addition, Senator, I think we should advise that there is one major decision that has yet to be made by the Committee and that is that some time early in the New Year we will have to seek out our expert on taxation matters. This we have not done yet because our hands are still full what with getting the initial work of the Committee under way.

So, with that, by way of a rather long background, is it agreed that the subcommittee report of December 5, 1974, which I presented, be approved? Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Senator, would you like to commence with the . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you, Mr. Co-Chairman.

I think the first thing we have on the menu this morning is the Migratory Bird Sanctuary Regulations, SOR/74-514, which I think you have before you, and SOR/72-63. Perhaps we should have a very brief comment of our counsel inserted in our record, Mr. Co-Chairman, and, perhaps either one of our counsel would like to speak to this.

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): SOR/74-514 revokes SOR/72-63, so it may be better to start with comments on SOR/72-63 because the burden of it relates to SOR/74-514, as the section that is commented upon is reproduced in the new regulations.

[*Interpretation*]

Monsieur Railton, il y a deux documents à approuver. Premièrement nous avons la lettre que le greffier du Conseil privé a envoyée à tous les ministères, agences, groupes et organisations du gouvernement qui établissent des règlements. Êtes-vous d'accord pour faire imprimer ce document à l'appendice de notre procès-verbal?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Elle sera donc annexée, mais sans les critères qui ont déjà été imprimés.

Deuxièmement, nous avons la question soulevée par le Comité directeur la semaine dernière. M. Brewin pense à juste titre, il me semble, qu'elle doit être approuvée par le Comité plénier. Voici la motion:

(Voir *procès-verbal*)

En résumé, il s'agit de la chose suivante: Le Sénat honorera le contrat de M. Eglington, et versera le salaire de M^lle^ Mayrand et celui de la dame qui n'a pas comparu devant le Comité, mais qui travaille dans nos bureaux. Le Sénat versera donc ces trois salaires, tandis que la Chambre assumera les frais d'impression.

La Chambre des communes devra payer quelque chose comme $70,000 et le Sénat environ $50,000. Il est plus facile pour nous de partager les frais de cette manière, croyez-le moi, car voilà 2 ou 3 semaines que je fais des démarches pour trouver une solution à ce problème. Les greffiers de la Chambre ont poussé un gros soupir de soulagement en voyant que nous allions ainsi trancher ce nœud gordien. Nous allons tout simplement couper la part en deux et partager les frais entre le Sénat et la Chambre.

Nous aurons encore une grande décision à prendre au début de l'année nouvelle puisque nous devrons chercher un expert en matière fiscale. Si nous n'y avons pas encore songé, c'est que nous n'avons pas encore terminé le plus gros du travail préparatoire.

Cela dit, êtes-vous d'accord pour adopter le rapport du 5 décembre 1974 du sous-comité?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Voulez-vous commencer, sénateur.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Merci, monsieur le coprésident.

Au programme, nous avons ce matin les règlements sur les refuges d'oiseaux migrateurs, le DORS 74-514 que vous avez certainement devant les yeux ainsi que les DORS/72-63. Notre conseiller pourrait peut-être insérer un très bref commentaire dans le procès verbal et un de nos deux conseillers ici présents voudra peut-être formuler des commentaires.

M. G. C. Eglington (Conseiller du Comité): Puisque le DOR/72-63 est abrogé par le DORS/74-514, il vaut peut-être mieux commencer par le premier puisque l'article qui fait l'objet des commentaires est reproduit dans les nouveaux règlements.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, perhaps we had better have the comments on the SOR/72-63 then inserted also.

Mr. Eglington: Right.

Senator Godfrey: Because of the cost of printing, should we not wait to see whether it is important enough to insert or do we just go blithely ahead and insert it?

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is approximately one page here. I do not think . . . However, I am in the hands of the Committee. It does not matter to me.

Senator Godfrey: I am afraid I have just not read it. I do not know whether it is important or not but I . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think it is of some importance. I have read it.

Mr. Brewin: I do not know what we are discussing, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Migratory Bird Sanctuary Regulations.

Mr. Brewin: Under the Migratory Birds Convention Act?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Brewin: Migratory Birds . . . SOR/72-416 is the only one I have.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, that is odd. Oh, I see. Yes. I was reading that thing up in the corner there—SOR/74-514. It is the same thing, Mr. Brewin.

Senator Godfrey: I am only voicing a word of caution in the interest of economy—$2,000 a meeting seems pretty high. So, when we wave our hands and say "print it", that is a couple of hundred bucks.

• 0945

The Joint Chairman (Mr. McCleave): May I speak to that, Mr. Chairman? Actually, our practice has been that we go through them and look at them beforehand to choose those that we think should be printed in their entirety, or there are some where the points can be very quickly put on the record. For example, the perennial one that the regulatory-making authority did not put down the source of its power, or something like that, so we tried to cut it down.

Senator Godfrey: We have done it before.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We are very aware of the . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I was trying to take a short cut, which is always a mistake and invariably results in . . .

Senator Godfrey: I do not know why somebody does not look at it beforehand.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is all. I am quite happy.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps, Mr. Eglington, we can go ahead now, anyway.

MIGRATORY BIRD SANCTUARY REGULATIONS, amendment

[*Interprétation*]

Le coprésident (Sénateur Forsey): Dans ce cas, ne vaudrait-il pas mieux insérer également les commentaires au sujet du DORS/72-73?

M. Eglington: C'est juste.

Le sénateur Godfrey: Ne croyez-vous pas qu'il vaille mieux attendre pour voir si c'est suffisamment important pour être également inséré, puisque l'impression coûte très cher, ou bien est-ce qu'on y va tout simplement?

Le coprésident (Sénateur Forsey): Il ne s'agit que d'une page environ, je ne sais pas. C'est à vous d'en décider, peu m'importe.

Le sénateur Godfrey: Malheureusement, je ne l'ai pas lu. Je ne sais pas si c'est important ou non, mais je . . .

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je pense que c'est quand même important. Je l'ai lu.

M. Brewin: Monsieur le président, de quoi discute-t-on?

Le coprésident (Sénateur Forsey): Des règlements concernant les refuges d'oiseaux migrateurs.

M. Brewin: Dans le cadre de la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs?

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui.

M. Brewin: Les oiseaux migrateurs . . . Je n'ai que le DORS/72-416.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Eh bien, c'est étrange. Oh, je vois. Oui. J'ai lu le chiffre dans le coin DORS/74-514, mais c'est la même chose, monsieur Brewin.

Le sénateur Godfrey: Soyons prudents, $2,000 par séance, cela me semble beaucoup. Chaque fois que nous imprimons un document, nous dépensons quelques centaines de dollars.

Le coprésident (M. McCleave): Permettez-moi d'intervenir, monsieur le président. Normalement, nous faisons un premier tri pour voir les règlements qu'il faudra imprimer dans leur totalité et ceux qu'il suffit de corriger. Il arrive, par exemple, constamment que les autorités oublient d'indiquer la source de leur pouvoir ou quelque chose de ce genre, ce que nous rectifions tout simplement.

Le sénateur Godfrey: Ce n'est pas nouveau.

Le coprésident (M. McCleave): Nous sommes tout à fait conscients du . . .

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je vous avais proposé un raccourci, mais, comme toujours, cette tentative n'a pas abouti, résultant invariablement . . .

Le sénateur Godfrey: Pourquoi n'étudie-t-on pas ces documents avant notre réunion?

Le coprésident (M. McCleave): C'est tout. Cela me va.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Allons-y quand même, monsieur Eglington.

RÈGLEMENT CONCERNANT LES REFUGES D'OISEAUX MIGRATEURS—Modification

[*Text*]

Migratory Birds Convention Act

P.C. 1972-416

August 14, 1974

The Migratory Birds Convention Act confers upon the Governor General in Council an exceptionally wide power to make regulations.

4(1) The Governor General in Council may make such regulations as are deemed expedient to protect the migratory game, migratory insectivorous and migratory non-game birds that inhabit Canada during the whole or any part of the year.

4(2) Subject to the provisions of the Convention, the regulations may provide,
(g) for any other purpose that may be deemed expedient for carrying out the intentions of this Act and the said Convention, whether such other regulations are of the kind enumerated in this section or not.

The very width of the power granted should, however, lead to care in its exercise. This regulation adds a new section, 6B, subsection 4 of which is sweeping in its terms.

"No person shall carry on any activity or do anything that is *detrimental to the natural state* of the Iles de la Paix Bird Sanctuary."

No attempt is made to delimit or define the words "detrimental to the natural state". Under section 12(1) of the Act a breach of the subsection, the carrying on of a detrimental activity or the doing of a detrimental act, is punishable on summary conviction and may result in a fine up to $300, imprisonment for up to six months, or both.

Without criteria for the offence, a game officer has, in a sense, an unfettered discretion to determine what sort of activity is detrimental, subject of course to the Court's decision on trial of the accused. That decision must in the nature of things be arbitrary since the offence is undefined and it is of little comfort to the subject to know that a Court may protect him after he has been hailed before it at the whim of the game officer of the Iles de la Paix bird sanctuary. The officer's power is especially obnoxious when it is observed that pursuant to section 12(2) of the Act a game officer not on salary is entitled to one half of any penalty collected for breach of the regulations. It is not known whether the game officer of the Iles de la Paix Sanctuary is salaried or not but he may well be entitled to the benefits of section 12(2) of the Act in respect of a successful prosecution for detrimental activity in the sanctuary.

See SOR/74-514.

MIGRATORY BIRD SANCTUARY REGULATIONS

Migratory Birds Convention Act

[*Interpretation*]

Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs

C.P. 1972-416

Le 14 août 1974

La Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs confère au gouverneur général en conseil un pouvoir exceptionnellement large de réglementation.

4(1) Le gouverneur en conseil peut établir les règlements qui sont jugés convenables pour protéger les oiseaux migrateurs considérés comme gibier, les oiseaux insectivores migrateurs et les oiseaux migrateurs non considérés comme gibier qui vivent au Canada durant la totalité ou une partie de l'année.

4(2) Sous réserve des dispositions de la Convention, les règlements peuvent prescrire
(g) des dispositions pour toutes autres fins qui peuvent être jugées utiles à la réalisation des objets de la présente loi et de ladite Convention, que ces autres règlements soient ou non de l'espèce mentionnée au présent article.

L'étendue même du pouvoir accordé devrait toutefois en entraîner un exercice plus circonspect. La présente modification ajoute un nouvel article, l'article 6(b), dont le paragraphe 4 emploie des termes trop généraux.

«Il est interdit de se livrer à toute activité ou de faire quoi que ce soit qui puisse *compromettre l'état naturel* du refuge d'oiseaux des Îles de la Paix.»

On ne tente nullement de définir ou de préciser la portée des mots «compromettre l'état naturel». En vertu de l'article 12(1) de la Loi, la violation du paragraphe, soit le fait de se livrer à une activité ou de poser un geste qui pourrait compromettre l'état naturel, est punissable, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende pouvant aller jusqu'à $300, d'une peine d'emprisonnement d'au plus six mois ou des deux à la fois.

Sans description de délit, un garde-chasse est d'une certaine façon entièrement libre de décider quelle sorte d'activité peut compromettre la nature, sous réserve, bien entendu, de la décision que rend la cour suite au procès de l'accusé. La décision est naturellement arbitraire puisque le délit n'est pas défini et le sujet ne retire guère de satisfaction de savoir qu'un tribunal peut le protéger après avoir été cité devant lui au gré du garde-chasse du refuge d'oiseaux des Îles de la Paix. Le pouvoir du garde devient particulièrement odieux lorsque l'on se rend compte que, conformément à l'article 12(2) de la Loi, un garde-chasse non salarié a droit à la moitié de toute amende perçue pour violation de règlements. On ignore si le garde-chasse du refuge des Îles de la Paix reçoit un salaire ou non mais il peut très bien avoir le droit de tirer profit de l'article 12(2) lorsqu'un accusé est jugé coupable d'une activité pouvant compromettre l'état naturel du refuge à la suite d'un procès.

Voir DORS/74-514.

RÈGLEMENT CONCERNANT LES REFUGES D'OISEAUX MIGRATEURS

Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs

[*Texte*]

P.C. 1974-1989

November 29, 1974

1. The preamble does not recite the section in the enabling statute pursuant to which the Regulations are made.

   The relevant section of the Migratory Birds Convention Act is section 4.

2. Section 7(4) of these Regulations re-enacts section 6B made by SOR/72-63 and the comments made upon it still apply. SOR/72-63 is brought forward with these present Regulations.

3. Section 10(1) is not as sweeping or as vague as section 7(4) and it is probable that a more definite meaning can be ascribed to the phrase "harmful to migratory birds . . ." than to "detrimental to the natural state . . ." which could extend to mere walking or disturbance of the leaves.

Mr. Eglington: The section that was of particular concern was Section 6(b), Subsection (4), which in the new regulations is now Subsection (4) of Section 7, and it reads:

> . . . no person shall carry on any activity or do anything that is detrimental to the natural state of the Iles de la Paix Bird Sanctuary.

The problem that presents itself is the phrase "detrimental to the natural state of the . . . Sanctuary". Taken literally, of course, those words could cover even the disturbance of the foliage and the litter on the ground. We are not, of course, aware of how many people visit this sanctuary. I understand that it is bounded on all sides by cliffs of some size and it may well be that very few people, except the most dedicated ornithologists, ever set foot in there and disturb the natural state of the sanctuary. Nevertheless, the phrasing and the wording gives some cause for concern. To breach that regulation is an offence which is triable summarily and it can lead to a fine of $300, imprisonment for six months, or both. The decision whether to prosecute somebody will be taken by the game officer of the sanctuary, who could hale anybody before the magistrates under that particular formula, and the court would be no doubt have to give some meaning, either broad or restricted, to those words.

There is also, by way of added spice to this, the problem that under the Migratory Birds Convention Act many of the game officers are part time, they are not salaried officers, and if they are part-time officers they are entitled to a proportion of the fine imposed. So, if one has a broad formula for the creation of an offence, which—I almost said in the natural state of things—in the nature of things, it is up to the game officer to decide whether to invoke the regulation or not. It gives the game officer an interest in the outcome of the proceedings and particularly, with that sort of background, the offence ought to be defined in a particularly clear and unequivocal fashion.

In the new regulations there is also a Section 10(1), which uses the formula "harmful to migratory birds", but I would think that it is easier to give that particular phrase a definite meaning than to give meaning to the phrase "detrimental to the natural state of the . . . Sanctuary".

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I wonder if anybody here could tell me, or if counsel could, who are affected by these regulations? Are they mostly people of Indian origin? How does this affect their rights of hunting and fishing, and so on? I recall there was a case in the Supreme Court of Canada, I think, which upheld the power of the federal Parliament to pass the Act, notwithstanding the complaint

[*Interprétation*]

C.P. 1974-1889

Le 29 novembre 1974

1. Le préambule ne mentionne pas l'article de la Loi en vertu duquel le règlement est établi.

   L'article en cause est l'article 4 de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs.

2. L'article 7(4) de ce règlement reprend l'article 6B du DORS/72-63 et les commentaires dont ce dernier a fait l'objet s'appliquent toujours. Le DORS/72-63 est produit avec le présent règlement.

3. L'article 10(1) n'est pas de portée aussi vague ni aussi large que l'article 7(4) et il est probable qu'une signification plus précise puisse être donnée à l'expression «nuisible aux oiseaux migrateurs» qu'à «préjudiciable à l'état naturel» qui peut inclure le simple fait de marcher ou de faire bouger les feuilles.

M. Eglington: C'était surtout l'alinéa (4) de l'article 6(b) qui est devenu maintenant l'alinéa (4) de l'article 7 qui a posé des problème:

> . . . il est interdit de se livrer à toute activité ou de faire quoi que ce soit qui puisse compromettre l'état naturel du refuge d'oiseaux des Îles de la Paix.

Ce sont les mots «compromettre l'état naturel» qui posent des problèmes. Pris à la lettre, ils peuvent vouloir dire que même le fait de toucher aux feuilles ou aux saletés par terre constitue une infraction à la loi. Évidemment, nous ignorons combien de personnes visitent ce refuge. Apparemment, il est entouré de rochers, il est probable que seuls quelques ornithologues particulièrement intéressés y pénètrent et compromettent l'état naturel de l'endroit. Quoi qu'il en soit, le texte cause des problèmes. La violation du paragraphe est sanctionné, sur déclaration sommaire de culpabilité, par une amende pouvant s'élever jusqu'à $300 ou par une peine d'emprisonnement allant jusqu'à six mois ou par les deux à la fois. Le garde-chasse a ainsi toute latitude de faire citer telle ou telle personne devant les tribunaux qui devront ensuite interpréter le sens de ce règlement.

De plus cette loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs pose le problème suivant: bon nombre de nos gardes-chasse ne travaillent qu'à temps partiel ayant droit par conséquent à un certain pourcentage du montant de l'amende imposée. Une définition aussi vague de «l'état naturel» du refuge laisse donc au garde-chasse la liberté de décider s'il veut oui ou non invoquer le règlement. Puisque, par ailleurs, il n'est pas indifférent au résultat de la procédure judiciaire, il y a lieu de définir clairement et sans ambiguïté les éléments de l'infraction.

Les nouveaux règlements comprennent également l'article 10 (1) qui interdit toute activité nuisible aux oiseaux migrateurs, ce qui semble être plus facile à interpréter que les mots «compromettre l'état naturel du refuge».

M. Brewin: Monsieur le président, qui sont les gens qui seront principalement concernés par ces règlements? S'agit-il surtout des Indiens? Comment cela va-t-il affecter leurs droits de chasse et de pêche? Je me souviens de ce que la Cour suprême du Canada avait été saisie d'un cas semblable et qu'elle a maintenu le droit du parlement fédéral d'adopter la Loi en question, en dépit du fait que

[*Text*]

of many of the Indians that their historic rights were being infringed. I wonder if this sort of a regulation is chiefly applied to people of Indian origin.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Brewin, I think we are getting a sign from the booth. We have terrible problems in this room with accoustics, and I think we are all really going to have to get in on our microphones. I am sorry to have interrupted you. Please ask the same question but get as close to the microphone as possible.

• 0950

Mr. Brewin: I apologize for repeating myself but I am directed by the Chairman, so I shall do so. I wondered whether the people affected by this particular regulation were largely people of Indian origin, and to what extent they might feel their rights to be affected by these rather vague and sweeping regulations. My recollection is that the Indians were not very happy about the act itself when it was passed. They thought it interfered with their rights and took the case to the Supreme Court of Canada, which was lost, as I recall it, and held the act was valid.

If this sort of act affects that group particularly, is there any way of having consultation with them about how these regulations affect them or apply to them?

Mr. Eglington: As I understand the position, the act and its regulations do bind Indians. I do not know myself whether there are Indians who are in the habit of frequenting or being on the sanctuary. Miss Mayrand informs me that there are very few Indians in this particular part of Quebec, but that would be a very appropriate subject, I would think, to take up with the regulation-making body.

Mr. Railton: Could you tell us what kinds of birds are involved here? They talk about migratory birds. Is it mainly the ones that are shot at, geese or ducks or this sort of thing, or has this something to do with sea birds and so on?

Mr. Robinson: Mr. Chairman, on a point of order, how is this relevant to the regulations and the statutes we are dealing with? The substance of the bill I do not think is relevant at all, as I understand it.

Mr. Brewin: I did not think it was relevant. I suppose we have differences.

An hon. Member: According to our criteria.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are you all speaking loud enough for the people in the booth? I do not know. It seems to me that you are getting rather *sotto voce.*

Mr. Eglington: The species that form the subject of the convention, which I am sure you are aware is a rather old document—I think it was concluded in 1916. I am not sure if "concluded" is the right diplomatic language. The convention says "done at Washington."

It covers water fowl, including wild ducks, geese and swans, cranes, rails, a wide variety of shore birds including plovers, sandpipers, snipe, turnstones, woodcock and yellow legs. It covers pigeons, including doves and wild pigeons, and it covers insectivorous birds, many of which I cannot pronounce, including bobolinks, catbirds, chickadees, cuckoos, fly-catchers, night-hawks, bullbats, warblers, waxwings, whippoorwills, woodpeckers, wrens, and all other perching birds which feed entirely or chiefly on insects. It also covers nongame birds, hawks, bitterns,

[*Interpretation*]

bon nombre d'Indiens s'étaient plaints qu'elle constituait une infraction à leurs droits traditionnels. Je me demande si ce genre de règlement n'affecte pas surtout les Indiens.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Brewin je crois qu'on me fait signe de la cabine. Le son est terrible dans cette salle, et il nous faudra vraiment parler dans les microphones. Je m'excuse de vous avoir interrompu. Posez la même question, mais, s'il vous plaît, aussi près du microphone que possible.

M. Brewin: Je m'excuse, mais puisque le président m'invite à répéter la question, je vais le faire. Je me demande si les gens affectés par ce règlement sont surtout des Indiens, et j'aimerais savoir s'ils n'auront pas l'impression qu'un règlement aussi vague ne constitue pas une restriction de leurs droits. Si je me souviens bien, les Indiens n'ont pas été particulièrement heureux de l'adoption de cette loi dès le départ. A leur avis, elle constitue une restriction de leurs droits et ils ont porté la cause devant la Cour suprême du Canada mais ils l'ont perdue, si je me souviens bien, puisque celle-ci a maintenu la loi.

Est-il possible, puisque ce genre de loi affecte surtout ce groupe de personnes, de les consulter auparavant?

M. Eglington: A mon avis, les Indiens sont également tenus à respecter cette loi et les règlements. J'ignore s'il y a des Indiens qui ont l'habitude de venir dans ce refuge. M^lle^ Mayrand vient de me dire qu'il n'y a que très peu d'Indiens dans cette région du Québec, mais je pense qu'il serait propice d'en reparler avec l'autorité en question.

M. Railton: De quels types d'oiseaux s'agit-il? On parle d'oiseaux migrateurs. S'agit-il surtout d'oiseaux que l'on chasse, c'est-à-dire des oies et des canards, ou bien d'oiseaux de mer?

M. Robinson: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Est-ce que cela concerne les règlements et les statuts que nous sommes en train d'étudier? A mon avis, nous n'avons pas à nous occuper de la substance du projet de loi.

M. Brewin: Non, mais apparemment, il y a des divergences.

Une voix: Chacun son point de vue.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je me demande si vous parlez suffisamment fort pour que les gens dans la cabine puissent vous entendre. Il me semble que vous parliez de plus en plus bas.

M. Eglington: Les espèces qui font l'objet de la convention qui, comme vous le savez certainement, est un document relativement vieux et qui a été conclue en 1916, quoique je doute que ce soit le terme diplomatique adéquat, puisqu'il y est écrit «fait à Washington».

Elle couvre le gibier d'eau, y compris les canards sauvages, les oies et les cygnes, les grues, les râles, toute une série d'oiseaux vivant sur la côte comme le pluvier, le charlot de plage, la bécassine, le tourne-pierre, la bécasse et le parrain. Elle couvre les pigeons, y compris la colombie et le pigeon sauvage, les oiseaux insectivores, dont il y en a que je n'arrive pas à prononcer, y compris les agripennes, le siffleur, la mésange à tête noire, le coucou, l'attrape-mouches, l'engoulevent, la chauve-souris espagnole, le becfin, le javeur, l'engoulevent de Virginie, le pic, le roitelet,

[*Texte*]

gannets, gulls, herons, loons, petrels, puffins, shearwaters and terns.

Mr. Railton: That is very nice. That is a big group.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Senator Godrey.

Senator Godfrey: Following up what Mr. Robinson said, one of our criteria is that a regulation, an Order in Council, must refer to the authority by which it is passed, specifically the section. Do you not think that the comments from our counsel should likewise refer specifically to the criterion which he thinks is being breached in each comment?

The Joint Chairman (Senator Forsey): That seems a useful suggestion.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I am not sure whether I have the right criteria. I think I probably have an earlier draft in front of me, but this reads:

9. Whether they make the rights and liberties of the subject dependent upon administrative and not judicial decisions, without express provision in that behalf in the enabling statute.

• 0955

Then there is phrase about trespassing unduly on personal rights and liberties. I do not know enough about migratory birds to know whether the Indians regard their right to hunt and fish as being a personal right and liberty that is important to them and that they do not want to see restricted unduly or made subject to all sorts of vague administrative directions. It seems to me that if this Committee is to have any value at all, it should look into matters of that sort. I do not think we are here just to see whether there is the right recital at the beginning. If that is all we are here for, I am certainly not going to spend too much time on the Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not think Senator Godfrey was suggesting that we should deal with the recital of that as the only one but merely suggesting that *en passant*, as it were, in opening his comments our counsel might say, "In our judgment, this offends against criterion number one, number six, number eight," whatever it is, so we could then turn to the criteria and go on with the substance of the thing with that particular recital in mind.

Have I correctly stated your position, Senator Godfrey?

Senator Godfrey: It would be helpful in the written material to say it so that, in preparing for these sessions, we can go straight and look at the criteria and see whether we agree or not.

Mr. Eglington: Without, Senator Godrey, restricting the generality thereof. I would not like to think going through the criteria would restrict the fishing expedition that might go on at the meetings. It is amongst the 18 or 21, or whatever it is, depending on which version one uses. In some ways, it is something of a lucky dip to try and pick out: there may be seven or there may be five, or there may be three, if one cuts it down.

[*Interprétation*]

et tous les autres oiseaux percheurs qui se nourrissent entièrement ou principalement d'insectes. Elle couvre également les oiseaux non chassés tels que l'épervier, le butor, le gannet, la mouette, le héron, la grèbe, la caillette, le mormand, le puffin et l'hirondelle de mer.

M. Railton: C'est très gentil, c'est une longue liste.

Le coprésident (sénateur Forsey): Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Pour enchaîner sur ce que vient de dire M. Robinson je rappelle qu'un de nos critères est qu'un règlement, un ordre en conseil, doit renvoyer à l'autorité qui l'a adopté. Ne croyez-vous que les commentaires de notre conseiller devraient également renvoyer au critère qui, à son avis, n'a pas été respecté?

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est une bonne suggestion.

M. Brewin: Monsieur le président, je ne sais pas si j'ai ici le texte adéquat sous les yeux. Peut-être s'agit-il d'un projet de critère antérieur:

9. Lorsqu'ils font dépendre les droits et libertés d'une décision administrative et non pas judiciaire sans que cela soit expressément prévu dans le statut.

Il y a ensuite cette transgression inopportune des libertés et des droits personnels. Je n'en sais pas assez au sujet des oiseaux migrateurs pour savoir si les Indiens considèrent leur droit de chasse et de pêche comme étant une liberté et un droit personnels importants pour eux et s'ils ne veulent pas qu'ils soient limités d'une manière inopportune ou soumis à toutes sortes de vagues directives administratives. Il me semble que si ce Comité veut que ses travaux aient une valeur quelconque, il devrait se pencher sur ce genre de problème. A mon avis, nous ne sommes pas ici simplement pour veiller à ce que l'exposé préliminaire soit correct. Si tel est notre seule tâche, je ne consacrerai certainement pas beaucoup de temps à ce Comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Selon moi, le sénateur Godfrey n'a pas suggéré que nous devrions étudier cet exposé mais a simplement dit en passant, en guise d'introduction à ses remarques, que notre conseiller pourrait dire: «Selon nous, ceci est contraire au crititère n° 1, n° 6, n° 8», quel qu'il soit, et nous pourrions alors nous pencher sur ce critère et analyser la substance de ce que nous analysons dans l'optique de cet exposé particulier.

Ai-je bien interprété votre point de vue, sénateur Godfrey?

Le sénateur Godfrey: Il serait utile de le dire dans les documents écrits afin que dans la préparation de ces sessions, nous puissions tout de suite commencer à étudier ces critères et voir si nous sommes d'accord ou non.

M. Eglington: Sénateur Godfrey, sans restreindre le caractère général. Il ne me serait pas agréable de penser que l'étude de ces critères restreindrait la portée de nos questions pendant les réunions. C'est parmi les 18 ou 21, ou quel que soit le chiffre, selon la version qu'on utilise. D'une certaine manière, c'est une question de chance: il peut y en avoir 7 ou il peut y en avoir 5, ou il peut y en avoir 3, si on va au plus serré.

[*Text*]

Senator Godfrey: I think we have to be pretty meticulous. We are criticizing other people for accepting vague authorities and powers. I think we have to lean over backwards to make sure we do not go on the very kind of fishing expeditions you are talking about and dealing in vague generalities. We do not think this is very good, so if it is not very good, therefore, it must offend one of the criteria but we cannot tell you which one.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It might be perfectly simple to put in simply the number of the criterion and it would not take much paper and ink. But we all, presumably, have the criteria at our disposal and our counsel might, without restricting the generality of his comments, say "This appears to us to offend against numbers one, two, six, eight and ten," or whatever it is, I do not know. And then, if somebody else comes along and says, "You have left something out, it offends against number 11 also," our counsel, covered with blushes can say, "Perhaps you are quite right, Senator."

M. Béchard: Je veux juste mentionner entre parenthèses, 1, 2, 3, 4.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui, c'est ça.

Well now, as my old trade union colleague, Silbey Barrett, used to say on such occasions, "Where was we two when we leaved off?"

I do not know what in the world the transcribers will do with East Coast Newfoundland dialect.

Senator Godfrey: I think this is where we take up this mystery and ask Mr. Eglington to tell us the definite criteria that he is referring to on this particular one we are examining before we proceed with examination.

Mr. Eglington: Number four. I must make sure I am using the right set of criteria.

Senator Godfrey: The one that appears in Issue Number 3 of our *Proceedings*.

Mr. Eglington: I think it could possibly come under 5(b) because of the width of the discretions, in effect, given to the game officer. Depending upon one's idea of the rule of law may come under 7, and it comes under 13.

• 1000

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any further comments? Perhaps our counsel, in writing to the regulatory authority concerned, might raise the points which have been raised in the Committee and see what answers he gets.

Mr. Robinson: Well, Mr. Chairman, you are not proposing that today we go through each of these and then check our list of criteria and see how it fits. I would think maybe we could do that next day, or it would already be done for us next day by our counsel. If we do it today it is going to be very laborious going through each of these when we already have the comments of our counsel, and we have been carrying on in this same manner for several meetings now.

[*Interpretation*]

Le sénateur Godfrey: Il nous faut être très méticuleux. Nous critiquons ceux qui acceptent des pouvoirs et des autorités vagues. A mon avis, il nous faut prendre du recul pour nous assurer de ne pas nous lancer dans le genre d'opération dont vous parlez et ce en termes très vagues et très généraux. Nous pensons que ce n'est pas très bon, et donc si ce n'est pas très bon, cela doit contrevenir à un des critères mais nous ne pouvons pas vous dire lequel.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il pourrait être parfaitement simple d'inscrire simplement le numéro du critère et cela ne prendrait pas beaucoup de papier et d'encre. Cependant, vraisemblablement, nous avons tous les critères à notre disposition et notre conseiller pourrait, sans restreindre la généralité de ses observations, dire: «Il nous semble que cela soit contraire aux numéros 1, 2, 6, 8 et 10», ou quel qu'il soit, je n'en sais rien. Et ensuite, si quelqu'un d'autre dit: «Vous avez oublié quelque chose, c'est également contraire au numéro 11», notre conseiller, rouge de honte peut dire: «Vous avez peut-être tout à fait raison, sénateur.»

Mr. Béchard: I just want to mention *en passant*", 1, 2, 3, 4.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, that is what I mean.

Bon, comme mon vieux collègue syndicaliste, le sénateur Barrett, avait l'habitude de dire en de telles occasions: «C'est pas tout cela mais où est-ce qu'on en était?»

Je ne sais pas comment la transcription va réagir à ce dialecte de la côte est de Terre-Neuve.

Le sénateur Godfrey: C'est là qu'il nous faut nous attaquer à ce mystère et demander à M. Eglington de nous citer les critères exacts auxquels il fait allusion au sujet du règlement particulier que nous étudions avant de passer à cette étude.

M. Eglington: Le numéro 4. Il faut que je m'assure que je me sers bien des bons critères.

Le sénateur Godfrey: Celui qui figure dans le Fascicule n° 3 de nos délibérations.

M. Eglington: Il pourrait également s'agir du numéro 5(*b*) à cause de l'étendue des pouvoirs discrétionnaires accordés au garde-chasse. Selon l'idée que l'on se fait des règlements de la loi il peut s'agir du numéro 7, et du numéro 13.

Le coprésident (sénateur Forsey): D'autres commentaires? Notre conseiller pourrait peut-être, dans son échange de correspondance avec les responsables des Règlements concernés, évoquer les points soulevés au Comité et voir quelle réponse il obtient.

M. Robinson: Monsieur le président, vous ne proposez pas qu'aujourd'hui nous passions chacun de ces Règlements en revue et qu'ensuite nous les comparions à notre liste de critères pour voir comment cela concorde. A mon avis, nous pourrions peut-être faire cela le jour suivant, ou cela pourrait être déjà fait pour nous le jour suivant pas notre conseiller. Si nous le faisons aujourd'hui il va être très laborieux de passer en revue chacun de ces Règlements alors que nous avons déjà des observations de notre conseiller et que nous avons procédé de cette manière depuis plusieurs réunions maintenant.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think that is a useful suggestion. Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I repeat the suggestion that inquiries be made either from the regulation-making bodies or other people as to whether these restrictions are serious, whether they are widespread. There may be so few of these birds that nobody is seriously hurt. But we might take a very different view, but if a group of Indians for example, came to me and said, "We find these regulations very irksome to us, and contrary to what we believe in", I would take a different view of the matter. But I do not know enough about migratory birds on this particular island. Perhaps there are no Indians anywhere near the Iles de la Paix, for all I know.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I thought that was one of the points that had already been made, and I am suggesting that perhaps our counsel could inquire about these very matters which have been raised by various members of the Committee, notably by yourself, Mr. Brewin.

I am sorry that I was evidently unclear about it, but that is what I meant. The counsel have heard the thing. They will have the proceedings before them, and they can raise with the regulatory authority or anybody else that they think necessary, the questions which have been brought up here. If the regulation-making authority does not know how many Indians there are in the district, then presumably our counsel can ask the Department of Indian Affairs if they can give any information on this.

As the question has been raised, and it seems to me to be a matter of some seriousness, I think our counsel can very well make inquiries about this and see whether there is anything that is really disturbing, or whether it is a bagatelle.

Mr. Eglington: I might say, Mr. Chairman, that in connection with setting out the numbers of the criteria involved, they will not be on material you get for next week's meeting, that is, if we are meeting next week, because that has already been processed or is in the conduit pipe and something is being done to it.

I should also point out that in connection with many of the comments on the backlog, they were of course prepared, some of them up to seven months ago, and they had reference at that time to the original set of criteria. The numbers that appear in some of those comments will, of course, refer to the old ones. So what I shall attempt to do, where that occurs, is to update them, if I can catch them, and for next time perhaps just read them out at the meeting because they will not appear in the printed version.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is there anything else on the migratory bird sanctuary regulations, or can we go on to the other fauna concerned, the fish?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This one, Mr. Chairman—all the remainder of the morning I gather would be spent dealing with the regulations passed as a result of powers given in the Northwest Atlantic Fisheries Convention Act.

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est une proposition utile. Monsieur Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, je répète ma suggestion que des enquêtes soient faites soit auprès des organismes responsables des Règlements soit d'autres personnes pour savoir si ces restrictions sont graves, si elles sont largement répandues. Il se peut qu'il y ait si peu de ces oiseaux que cela ne nuit vraiment à personne. Notre point de vue pourrait être alors très différent. Mais si un groupe d'Indiens, par exemple, venaient me voir et me disaient qu'ils trouvent que ces Règlements les gênent beaucoup, et ceci contrairement à ce que nous croyons, mon point de vue serait modifié. Mais je n'en sais pas suffisamment sur les oileaux migrateurs de cette île. Pour autant que je sache, il n'y a peut-être pas d'Indiens aux abords immédiats des îles de la Paix.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pensais que c'était un des points qu'on avait déjà soulignés, et je suggère que peut-être notre conseiller pourrait enquêter au sujet de ces différentes questions qui ont été soulevées par différents membres du Comité, en particulier par vous, monsieur Brewin.

Il est évident que je ne me suis pas fait bien comprendre, et je m'en excuse, mais c'est ce que je voulais dire. Nous avons été entendus par les conseillers. Ils auront le compte rendu de nos délibérations entre les mains, et ils pourront poser aux responsables des Règlements ou à toutes autres personnes, si cela leur semblent nécessaire, les questions qui ont été soulevées ici. Si les responsables des Règlements ne savent pas combien d'Indiens il y a dans le district, notre conseiller pourrait vraisemblablement alors demander au ministère des Affaires indiennes s'il peut nous renseigner à ce sujet.

Cette question ayant été soulevée, et il me semble que le caractère de cette question est assez sérieux, je pense que notre conseiller peut très bien faire des enquêtes à ce sujet et voir si cela est vraiment grave ou si ce n'est qu'une bagatelle.

M. Eglington: J'ajouterais, monsieur le président, avec votre permission, qu'à propos des numéros des critères, ils ne figureront pas dans les documents que vous aurez pour la réunion de la semaine prochaine, si tant est qu'il y aura réunion la semaine prochaine, car ces documents sont déjà prêts ou on y met la dernière main.

Je devrais également vous indiquer que pour ce qui est des observations relatives à l'arriéré, elles ont été bien entendu préparées, certaines d'entre elles il y a sept mois, et elles se référaient à l'époque au premier jeu de critères. Les numéros qui apparaissent dans certaines de ces observations se réfèrent bien entendu aux anciens critères. Ce que j'essaierai donc de faire, chaque fois que cela se produira, c'est de leur redonner leur nouveau numéro, si je peux mettre la main dessus, et pour la prochaine fois peut-être simplement les lire lors de la réunion, car ils ne figureront pas dans la version imprimée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il autre chose concernant les Règlements sur les refuges d'oiseaux migrateurs ou pouvons-nous passer à l'autre faune concerné, les poissons?

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur le président, je crois que nous allons consacrer tout le restant de la matinée aux Règlements adoptés à la suite des pouvoirs accordés dans la Loi sur la Convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest.

[*Text*]

But before we proceed to them, I will ask Mr. Baldwin, have the House Leaders met and is it agreed that tomorrow afternoon at two o'clock we will have our moment in the sun with regard to the motion that has been put on the Order Paper?

Mr. Baldwin: Part of tomorrow will be dedicated to the greater glory of trying to do things for the Statutory Instruments Committee and its reception in the House of Commons.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Will it be at two o'clock, or will it be right after Orders of the Day?

Mr. Baldwin: Can I take a raincheck on that? I am meeting with Mr. Sharp and the other House Leaders later on today, but it will be tomorrow. It depends on whether some other things started today have to be finished, but tomorrow will be for that purpose.

• 1005

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So it looks like we will have at least two hours and we might even get on in the morning.

Mr. Baldwin: That is correct.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If I can get all the names of the members who want to speak then at least we will divide the time as fairly and squarely as we possibly can among those who want to take part in the debate.

There are four commentaries that we have to consider when we deal with the regulations passed under the Northwest Atlantic Fisheries Convention Act. The first one is the topmost document, 74-547, which deals with Northwest Atlantic Fisheries Regulations and amendment. The Counsel's commentary is brief and deals with the new Section 12. It will be herewith printed in our proceedings.

Have you any comment, Mr. Eglington, to back up your views on the phrase "fish for, catch or retained"?

Mr. Eglington: The first thing to note, I think, is that 74-59 and 74-547 should be read together; 74-59 is the head regulation for this particular set and 74-547 effects an amendment to it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do you suggest to make it still more meaningful that we put in your commentary which is the long commentary with regard to 74-59 at this point?

Mr. Eglington: If you were to do that, Mr. Chairman, there are a couple of typographical errors that should be remedied.

The Joint Chairman: All right, will you remedy them for Mr. Mackenzie when he takes the document report afterwards? But is it to be printed at this part here?

Mr. Eglington: Yes, that would be relevant.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, then it is agreed that the commentary on 59 also be printed at this stage of our procedure. We deal then with 74-547 and 74-59 together.

[*Interpretation*]

Avant de commencer, monsieur Baldwin, les leaders en Chambre se sont-ils réunis et ont-ils accepté de nous donner la vedette demain après-midi à 14 h 00 au sujet de la motion qui a été inscrite au *Feuilleton?*

M. Baldwin: Une partie de demain sera consacrée à la plus grande gloire d'essayer de faire certaines choses pour le Comité des Textes réglementaires et sa réception à la Chambre des communes.

Le coprésident (M. McCleave): Cela aura-t-il lieu à 14 h 00, ou juste après l'ordre du jour?

M. Baldwin: Puis-je réserver ma réponse? Je dois rencontrer M. Sharp et les autres leaders en Chambre un peu plus tard aujourd'hui, mais cela aura lieu demain. Il se peut que certaines choses commencées aujourd'hui soient à terminer demain, mais la journée de demain vous sera consacrée.

Le coprésident (M. McCleave): Il est donc vraisemblable que nous aurons au moins deux heures et nous pourrons peut-être même commencer le matin.

M. Baldwin: C'est cela.

Le coprésident (M. McCleave): Si je peux avoir tous les noms des députés qui veulent prendre la parole nous pourrons alors au moins faire une répartition aussi juste qu'équitable du temps entre ceux qui veulent participer au débat.

Pour ce qui est des règlements adoptés aux termes de la Loi sur la Convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest, nous avons quatre commentaires à étudier. Le premier est le 74-547, qui traite de la modification du règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest. Le commentaire du conseiller est bref et traite du nouvel article 12. Il figurera au compte rendu de nos délibérations.

Avez-vous des observations à faire, monsieur Eglington, pour appuyer votre point de vue concernant l'expression «de pêcher, de prendre ou de garder»?

M. Eglington: Je vous ferai tout d'abord remarquer qu'il faudrait lire ensemble le 74-59 et le 74-547; le 74-59 est le règlement de base et le 74-574 le modifie.

Le coprésident (M. McCleave): Suggérez-vous que pour le rendre encore plus significatif que nous insérions votre commentaire, celui qui est long, concernant le 74-59, en même temps?

M. Eglington: Si vous décidiez de le faire, monsieur le président, il y a un certain nombre d'erreurs typographiques qui devraient être rectifiées.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, voudrez-vous transmettre ces rectifications à M. Mackenzie lorsqu'il prendra ce document? Mais cela doit être imprimé ici?

M. Eglington: Oui, cela serait pertinent.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, nous sommes donc d'accord pour que le commentaire du 59 soit également imprimé au même endroit. Nous étudions donc ensemble le 74-547 et le 74-59.

[*Texte*]

NORTHWEST ATLANTIC FISHERIES REGULATIONS

Northwest Atlantic Fisheries Convention Act

P.C. 1974-75

November 21, 1974

1. *Drafting* Subsection 5(2) appears to be so absurd as to defy rational comment. Such a swirl of words is meaningless.
2. Subsection 16(3) confers on a protection officer under this Act and set of Regulations a wider power than that allowed for in subsection 58(3) of the Fisheries Act which requires the forming of an opinion that goods, etc. will rot, spoil or otherwise perish before they may be sold. While the Fisheries Act and the Northwest Atlantic Fisheries Convention Act are not strictly *in pari materia* it may well be thought odd, or, indeed, undesirable that the same powers should not inhere in officers consequent upon a seizure under either Act.
3. Subsection 16(4) provides that the order of a court or judge should depend upon the giving of consent by the protection officer who effected seizure. It might be thought thoroughly objectionable to render the jurisdiction of a court and of Her Majesty's Judges dependent upon the discretionary decision of an administrative officer, especially the very officer who, having effected seizure, initiated that exercise of jurisdiction and may well appear to have an interest in the hearing at the conclusion of which an Order may be made.

   A similar consent of an officer is not required under subsection 58(7) of the Fisheries Act.
4. *Section 8(2)*

   There is no provision for publication of notice in the Province of Quebec. I am informed that there are commercial fishing vessels operating out of that province.
5. Section 12 creates an offence in the terms "fish for, catch or retain". It is possible that one could be fishing for something other than sea scallops, catch some but not retain any. This would still constitute an offence, even though subsection 3 contemplates throwing a catch of sea scallops back into the water. This problem could be avoided by amending the phrase to read "fish for, or catch and retain."
6. Pursuant to section 17(1), a fishing vessel worth say $1,000,000 might be forfeited. While section 3(g) of the Act undoubtedly gives the power to impose penalties, such a breadth of potential penalty, and the giving of such a broad power to the judiciary, might be thought somewhat surprising, not to say unusual. It is to be observed that section 722(1) of the Criminal Code, which covers punishment on summary conviction, provides for a general fine of $500 or for imprisonment for up to six months, or for both "except where otherwise provided expressly by law". Consequently, the discretion given to the Court in this instance, while apparently lawful, might lead to wide discrepancies in the infliction of punishment, with some accused being visited with exceedingly heavy penalties, equivalent to fines many times the $500 limit, not generally thought suitable to summary conviction proceedings which afford less protection for the accused both as to trial and appeals than in cases triable on indictment.

[*Interprétation*]

RÈGLEMENT SUR LES PÊCHERIES DE L'ATLANTIQUE NORD-OUEST

Loi sur la convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest

P.C. 1974-75

Le 21 novembre 1974

1. *Libellé:* Le paragraphe (5)2 semble si absurde qu'il défie tout commentaire rationnel. Ce flot de mots n'a aucun sens.
2. Le paragraphe 16(3) confère, en vertu de la prsente loi et de ce règlement, des pouvoirs plus importants au préposé à la protection que ne le permet le paragraphe 58(3) de la Loi sur les pêcheries qui exige que l'on s'assure que les effets, etc, vont pourrir, se gâter ou autrement se détériorer avant qu'on puisse les vendre. Bien que la Loi sur les pêcheries et la Loi sur la convention des pêcheries de l'Atlantique nord-ouest ne portent pas strictement sur des questions analogues, il peut sembler étrange, voire non souhaitable, que les deux lois n'accordent pas les mêmes pouvoirs au préposé après une saisie.
3. Le paragraphe 16(4) prévoit que l'ordonnance d'un tribunal ou d'un juge doit dépendre du consentement du préposé à la protection qui a effectué la saisie. Il peut paraître absolument inacceptable que la compétence d'un tribunal ou des juges de sa Majesté dépende de la décision discrétionnaire d'un agent administratif et surtout de celui-là même qui, ayant effectué la saisie, a provoqué l'exercice de cette juridiction et peut sembler avoir un intérêt lors de l'audience de laquelle découlera peut-être une ordonnance.

   Un tel consentement d'un agent n'est pas exigé aux termes du paragraphe 58(7) de la Loi sur les Pêcheries.
4. *Article 8(2)*

   Aucune disposition ne prévoit la publication d'avis dans la province du Québec. On me dit que des bateaux de pêche commerciale opèrent au large de cette province.
5. L'article 12 prévoit une infraction dans l'expression «de pêcher, de prendre ou de garder». Il est possible qu'une personne pêche autre chose que des pétoncles, en prenne mais ne les garde pas. Elle commettrait toujours une infraction, bien que le paragraphe 3 envisage de rejeter à la mer les pétoncles pêchées. On pourrait éviter ce problème en modifiant l'expression afin de dire «de pêcher ou de prendre et de garder».
6. Conformément à l'article 17(1) un bateau de pêche, mettons d'un million de dollars, peut être confisqué. Si l'article 3(*g*) de la Loi donne indubitablement le pouvoir d'imposer des peines, on peut trouver quelque peu surprenant, pour ne pas dire extraordinaire que la peine possible soit d'une telle ampleur et que la magistrature reçoive d'aussi vastes pouvoirs. On doit observer que l'article 722(1) du Code criminel qui vise les peines sur déclaration sommaire de culpabilité, prévoit une amende générale de $500 dollars ou un emprisonnement d'au plus 6 mois, ou encore les deux «sauf lorsque la loi prévoit autrement de façon expresse.» Par conséquent, la discrétion donnée au tribunal dans ce cas, peut, tout en semblant légale, provoquer de grands écarts dans l'imposition de la peine. Certains accusés se verront infliger des peines excessivement lourdes, bien supérieures à la limite de $500 collars, peines que l'on ne pense généralement pas compatibles avec les procédures de déclaration sommaire de culpabilité et qui offrent moins de protection pour l'accusé, lors du procès ou de l'appel, que pour les cas qui se jugent sur acte d'accusation.

[*Text*]

7. *Section 16(5)*

The effect of this provision is that seized goods *and vessels* may be detained for up to three months before being returned upon a failure to institute any proceedings. This is harsh enough as regards the catch seized, but what of the person whose vessel is seized? His livelihood can be imperiled, cut off completely, for up to three months, perhaps the whole fishing season yet he is never charged with an offence. The three month period appears excessive.

8. *Section 10(1)* "*au* registre" should be replaced by "*un* registre".

See SOR/72-138, SOR/72-453, SOR/73-263, SOR/74-547

See Also Haddock and Herring Fishing Prohibition Orders: SOR/72-476, SOR/72-477, SOR/72-478, SOR/73-220, SOR/73-231, SOR/73-287.

NORTHWEST ATLANTIC FISHERIES REGULATIONS, amendment

Northwest Atlantic Fisheries Convention Act

P.C. 1974-2122

November 29, 1974

The new section 12 repeats the phrase "fish for, catch or retain" which was noted in SOR/74-59. As there observed, it is possible that one could catch sea scallops of less than the size specified in the balance of the subsection but not retain any of them, or, again, that one could catch scallops of less than the permissible sizes while fishing for another species, and not retain any of them. Yet, an offence would still prima facie have been committed, even though subsection 12(3) clearly contemplates the throwing back of undersized scallops. This problem could be avoided by amending the wording to read: "fish for, or catch and retain".

The effect of this amendment is to extend the area covered by section 12 to all sub-areas of the Northwest Atlantic Fisheries Convention area.

See SOR/72-138, SOR/72-453, SOR/73-263, SOR/74-59.

See also Haddock and Herring Fishing Prohibition Orders: SOR/72-476, SOR/72-477, SOR/72-478, SOR/73-220, SOR/73-231, SOR/73-287.

Mr. Eglington: The corrections to be noted in the commentary on 74-59, paragraph 2, line 3, after the words "Fisheries Act" the word "which" should be inserted. In the last line of paragraph 5, in the phrase "fish for, catch or retain" there should be a comma inserted after "for"; it should be: "fish for, or catch and retain."

In the second last line of paragraph 7 the question mark after the word "offence" should be deleted and replaced by a full stop.

[*Interpretation*]

7. *Article 16(5)*

Le résultat de cette disposition est que tout les bateaux et effets saisis peuvent être retenus au maximum trois mois avant d'être rendus si des poursuites ne sont pas intentées. Cette peine est assez dure du point de vue de la pêche saisie, mais que dire de la personne dont le bateau est saisi? Ses moyens d'existence peuvent être mis en danger, retirés entièrement, pendant trois mois au maximum, peut-être pendant toute la saison de pêche sans qu'elle soit pourtant accusée d'infraction? Cette période de trois mois semble excessive.

8. «*au* registre» devrait être remplacé par «*un* registre».

Voir DORS/72-138, DORS/72-453, DORS/73-263, DORS/74-547.

Voir aussi Ordonnance concernant la prohibition de la pêche de l'aiglefin et du hareng: DORS/72-476, DORS/72-477, DORS/72-478, DORS/73-220, DORS/73-231, DORS/73-287.

RÈGLEMENT SUR LES PÊCHERIES DE L'ATLANTIQUE NORD-OUEST—MODIFICATION

Loi sur la convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest

C.P. 1974-2122

Le 29 novembre 1974

Le nouvel article 12 reprend L'expression «fait la pêche, pour prendre ou garder» qui figurait déjà au règlement DORS/74-59. Comme on le signale dans ce texte, il peut arriver qu'on prenne des pétoncles de taille inférieure à celle qui est précisée dans le reste du paragraphe, mais sans en garder aucune ou, encore, qu'on prenne des pétoncles d'une taille inférieure à celle qui est permise en voulant pêcher d'autres espèces et de n'en garder aucune. Pourtant, à première vue, il y aurait quand même infraction, même si le paragraphe 12(3) prévoit clairement qu'on doive rejetter les pétoncles trop petites. Ce problème pourrait être évité par la modification du texte qui se lirait désormais ainsi: «fait la pêche, ou prend et garde».

Le but de cette modification est d'inclure dans la région touchée par l'article 12 toutes les sous-zones de la zone couverte par la Convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest.

Voir DORS/72-138, DORS/72-453, DORS/73-263, DORS/74-59

Voir aussi Ordonnace concernant la prohibition de la pêche de l'aiglefin et du hareng: DORS/72-476, DORS/72-477, DORS/72-478, DORS/73-220, DORS/73-261, DORS/73-287.

M. Eglington: Les rectifications pour le commentaire sur le 74-59 sont les suivantes: [*texte anglais*] au deuxième paragraphe, à la troisième ligne après les mots «*Fisheries Act*» il faudrait insérer le mot «*which*». A la dernière ligne du paragraphe 5, dans l'expression «*fish for catch or retain*» il devrait y avoir une virgule après «*for*»; cela devrait être: «*fish for, or catch and retain*».

A l'avant-dernière ligne du paragraphe 7 le point d'interrogation après le mot «*infraction*» devrait être supprimé et remplacé par un point.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Eglington, I was a little puzzled by the last line of paragraph 6. I noted in the margin of my copy: *mauvaise traduction*, because the French text seemed to me to be clearer. "With some accused being visited"—the English text says—"with exceedingly heavy penalties equivalent to fines many times the $500 limit not generally thought suitable to summary conviction proceedings", and so forth.

Mr. Eglington: Yes, it is obscure.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that all straight? It puzzled me a little bit. The French text I found perfectly clear.

Mr. Eglington: There should be one comma after "penalties", "exceedingly heavy penalties" . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is in the second last line.

Mr. Eglington: And another comma after the word "limit".

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, I think that makes it clearer.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You were not concerned about the word "visited"? I notice the French word is "*affligé*"; "afflicted", I suppose it is. Is that right, Mr. Béchard?

Mr. Béchard: Is it paragraph 6 of 59?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is the commentary on 59, paragraph 6.

The Joint Chairman (Senator Forsey): "Visited" is a perfectly good English legal term, is it not? I should think it means the same as "*affligé*".

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, but not a welcome visit. All right, does everybody get the commentaries on 547 and on 59 so that we can then deal with these two together? First, with regard to 547, Mr. Eglington, which is a brief commentary and your suggestion is to write the Minister concerned.

• 1010

Mr. Eglington: The difficulty with this, Mr. Chairman, is the same difficulty that is connected with SOR/74-59 and is commented upon in paragraph 5: it appears to create the absolute offence of catching scallops whether or not one intended to fish for them or whether or not one intended to catch them or whether or not one in fact threw them back when they proved to be undersized.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The problem is that if he catches an under-sized scallop inadvertently, because he does not know what size scallop is there, that still is an offence under this particular regulation.

Mr. Eglington: The regulations themselves do clearly contemplate throwing those scallops back.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would not the fact that an intent—*mens rea*—is that not an ingredient of this? If you caught one of these small fellows do you not think—Mlle Mayrand shakes her head. Perhaps we could hear from her. Do you not think *mens rea* is an element in this matter that we are considering?

[*Interprétation*]

Le coprésident (Sénateur Forsey): Monsieur Eglington, la dernière ligne du paragraphe 6 m'a laissé perplexe. J'ai noté dans la marge de mon exemplaire: «mauvaise traduction», car il me semble que le texte français est beaucoup plus clair. *With some accused being visited*, c'est le texte anglais, *with exceedingly heavy penalties equivalent to fines many times the $500 limit not generally thought suitable to summary conviction proceedings*, etc., etc.

M. Eglington: Oui, c'est obscur.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Est-ce bien exact? Cela me trouble un peu. Je trouve le texte français parfaitement clair.

M. Eglington: Il devrait y avoir une virgule après «*penalties*», «*exceedingly heavy penalties*» . . .

Le coprésident (Sénateur Forsey): C'est à l'avant-dernière ligne.

M. Eglington: Et une autre virgule après le mot «*limit*».

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui, cela rend le texte beaucoup plus clair.

Le coprésident (M. McCleave): Le mot «*visited*» ne vous a pas posé de problème? Je remarque que le mot français est «affliger»; «*afflicted*», si je ne m'abuse. N'est-ce pas, monsieur Béchard?

M. Béchard: S'agit-il du paragraphe 6 du 59?

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit du commentaire sur le 59, le paragraphe 6.

Le coprésident (Sénateur Forsey): «*Visited*» est un excellent terme juridique en anglais, n'est-ce pas? Je pense que cela veut dire la même chose que «infliger».

Le coprésident (M. McCleave): Oui, mais ce n'est pas une visite accueillie favorablement. Très bien, est-ce que tout le monde a eu les commentaires sur le 547 et le 59 afin que nous puissions traiter de ces deux en même temps? Premièrement, pour ce qui est du 547, monsieur Eglington, il s'agit d'un bref commentaire et vous suggérez qu'on écrive au ministre concerné.

M. Eglington: Monsieur le président, le problème est le même que celui qui se rattache au DORS 74-59 et au sujet duquel il y a un commentaire au paragraphe 5 : Il semble faire infraction absolue la prise de pétoncles, qu'on ait eu l'intention de les pêcher ou non ou qu'on ait eu l'intention de les attraper ou non ou qu'on les ait en fait rejetées ou non lorsqu'elles se sont avérées inférieures à la taille prescrite.

Le coprésident (M. McCleave): Le problème c'est que si quelqu'un pêche par inadvertance une pétoncle inférieure à la taille prescrite, par ce qu'il ne peut en connaître la taille à l'avance, ce règlement considère même cela comme une infraction.

M. Eglington: Le règlement lui-même envisage clairement le rejet de ces pétoncles.

Le coprésident (M. McCleave): Le fait d'avoir l'intention, *mens rea*, n'entre-t-il pas en ligne de compte? Ne pensez-vous pas que si on attrape un de ces petits . . . M^lle^ Mayrand hoche la tête. Peut-être pourrait-elle nous dire quelque chose. Ne pensez-vous pas que le *mens rea* est un élément dont nous devrons tenir compte?

[*Text*]

Miss Mayrand: No, not in statutory provisions like this. It was decided in the Pierce Fishery case that the *mens rea* was not necessary. On this occasion the Pierce Fishery had in their possession underweight lobsters and they were being prosecuted. They were trying to say: We did not know that we had underweight lobsters. They were found guilty anyway.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would there not be a difference, Mr. Baldwin?

Mr. Baldwin: I do not know, but I think you would have to use your judgment. I have defended bootleggers who have had whisky in their possession say that they did not know what it was. It is a question of the weight of evidence which would be upheld; it is a question of the extent to which the trial judge would give to the weight of the evidence. He may not have believed him. I would think, if it is a principle that in any conviction taken under a statutory instrument that the principle of *mens rea* is to be eliminated, it is a pretty dangerous situation. Criminal *mens rea* is the intent; it is always an ingredient I think it would be very interesting to have a look at that case and maybe see if that is the purport of that particular case which eliminates *mens rea* from convictions under statutory instruments. That is something we should look at.

Mr. Eglington: If I could argue in the alternative, even if *mens rea* may be an ingredient of the offence, I would think that the wording of Section 12 should be altered simply to remove the possibility that a subject will get caught on that particular form of words. In the absence of *mens rea*, especially when the regulations do seem to contemplate the throwing back of the scallops involved, and to ensure that there is no problem, it seems to be a very minor thing to alter the form of words.

Mr. Baldwin: Like putting in the word "knowingly".

Mr. Eglington: There is a double ingredient; there is the question of knowingly catching, to get rid of the problem of inadvertently catching or unwittingly catching, but the regulations also are obviously concerned with the problem of the person who catches, maybe inadvertently, and then retains and does not throw back. That is why I suggest the form of words "fish for, or catch and retain".

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Railton.

Mr. Railton: I think it is important to keep this very wide and depend on the judge in charge of a prosecution because of two things:

First, the type of fishing done sometimes dredges up a great many undesired species of fish. If you throw them back they are going to be dead anyway, and this is really not good fishing.

Second, there is the question of knowing what fish can be thrown back which will survive. There are many things in here besides the actual legal interpretation of what to do about people who are doing it knowingly or unknowingly, for example, are they in the wrong place with the wrong type of gear, and so on? I think the wider we keep the opportunity for prosecution the better.

• 1015

[*Interpretation*]

Mlle Mayrand: Non, pas dans des dispositions statutaires de ce genre. On a jugé dans la cause Pierce Fishery que le *mens ra* n'était pas nécessaire. Pierce Fishery avait en sa possession des homards trop légers et ils ont été poursuivi en justice. Ils ont essayé de démontrer qu'ils ne savaient pas qu'ils avaient de tels homards. Ils ont quand même été condamnés.

Le coprésident (M. McCleave): N'y aurait-il pas une différence, monsieur Baldwin?

M. Baldwin: Je ne sais pas, c'est une question de jugement. J'ai défendu des contrebandiers de boissons alcooliques ayant en du whisky en leur possession qui disaient ne pas savoir ce que c'était. C'est une question de preuve, il s'agit de savoir quel poids le juge accordera à la preuve. Il peut ne pas l'avoir cru. A mon avis, si on prend pour principe que dans toute accusation en vertu d'un règlement statutaire le principe de *mens rea* doit être éliminé, on crée une situation très dangereuse. Le *mens rea* criminel est l'intention; c'est toujours un facteur. A mon avis il serait très intéressant d'étudier cette affaire et de voir si c'est la portée de cette affaire particulière d'éliminer le *mens rea* des accusations en vertu de règlements statutaires. Nous devrions nous pencher sur ce problème.

M. Eglington: Je dirais alors que même si on peut considérer le *mens rea* comme un facteur de l'infraction, à mon avis le libellé de l'article 12 devrait être modifié simplement pour supprimer la possibilité que quelqu'un puisse être pris par cette forme particulière de rédaction. En l'absence de *mens rea*, en particulier lorsque le règlement semble envisager le rejet des pétoncles, et pour s'assurer qu'il n'y ait pas de problèmes, il semble qu'il soit relativement facile de modifier le libellé.

Le coprésident (M. McCleave): En mettant, par exemple, l'expression «en toute connaissance de cause».

M. Eglington: Il y a un facteur double; il y a la question de la prise en toute connaissance de cause, pour se débarrasser du problème de la prise par inadvertance, mais le règlement semble également à l'évidence s'inquiéter du problème de la personne qui prend, peut-être par inadvertance, et qui garde sans rejeter. C'est pourquoi je suggère: «de pêcher, ou de prendre et de garder».

Le coprésident (Senator Forsey): Monsieur Railton.

M. Railton: A mon avis, il est important de laisser ici beaucoup de latitude de s'en remettre au juge, ceci à cause de deux choses:

Premièrement, le genre de pêche pratiquée fait ramener parfois beaucoup de poissons non désirés. Même si on les rejette, ils sont quand même morts, et ce n'est pas de la bonne pêche.

Deuxièmement, il y a la question de savoir quels poissons peuvent survivre après avoir été rejetés. Il y a encore beaucoup d'autres choses ici, mis à part l'interprétation juridique quant à savoir ce qu'on doit faire des personnes qui agissent en toute connaissance de cause ou par inadvertance, par exemple, se trouvent-elles au mauvais endroit, avec le mauvais équipement, etc., etc.? Je pense

que plus nous laisserons de latitude aux magistrats mieux ce sera.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Cottreau, this is your country, is it not? Around Digby and Yarmouth, where the scallop fishing is a very important part of the people's lives there. I am not familiar with the court cases down there; I have not heard of too many but are you yourself aware of cases that have been dealing with undersized catches of scallops?

Senator Cottreau: No, I am not, really, because the scallop fishing in the area where I live happens to be in the Digby area. Where I live, the particular fishing is lobster.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, yes.

Senator Cottreau: I am very interested to hear the legal minds develop this point of retaining fish in the lobster area. We catch lobsters and in the process of catching we may have to wait until such time as the traps are in, but before we move from the grounds, we have to examine our fish and we throw back the undersized lobster. Of course, if you come in and are caught with undersized lobster, well, then, you have a legal process on your back. But I am not aware that we have run into very many problems.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I imagine that the practice is that the check is made by the fisheries inspector when the scallop boat is at the wharf in Digby or wherever that boat fishes from.

I think that the Department of Fisheries should be aware of your commentary, Mr. Eglington, as it seems to be a reasonable one, looking at it, and we should find out what their views are. So, will you communicate that to them?

Mr. Béchard.

M. Béchard: Vous mentionnez un fait qu'il faudrait peut-être vérifier auprès des inspecteurs du ministère des Pêcheries, ordinairement les pêcheurs de pétoncles enlèvent les coquilles en mer, ils n'attendent pas d'être au quai pour le faire. Tout arrive dans des petits sacs au port, du moins c'est ce qui se fait dans ma région aux Îles-de-la-Madeleine et dans Bonaventure. Cela doit être la même chose en Nouvelle-Écosse et ailleurs, ils s'attendent d'être rendus au port pour faire ce travail, c'est un effort supplémentaire qu'ils peuvent faire pendant le jour sur le bateau.

Mr. Eglington: I think Mr. Béchard's comments will be shown to be particularly relevant either next week or the week following because some more Atlantic fishery regulations have come up recently concerning boarding parties and inspection.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am afraid, Mr. Eglington, you are going to celebrate the week following in this room all by yourself.

Mr. Eglington: Whenever it is.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much and thank you, Mr. Béchard.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, on a point of order, I thought we had missed the comments being included in our minutes for today with regard to SOR/72-63, which was the Migratory Birds Convention Act. We took the first, 514, but I do not think we included 63. I just wonder whether the comments of Mr. Eglington could be added.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): C'est votre coin, sénateur Cottreau, n'est-ce pas? La pêche aux pétoncles est une activité très importante dans la région de Digby et Yarmouth, n'est-ce pas? Savez-vous si les tribunaux sont souvent saisis de plaintes parce que les pêcheurs avaient pris des pétoncles trop petites? Je ne suis pas bien au courant de la situation là-bas.

Le sénateur Cottreau: Moi non plus, car c'est surtout dans la région de Digby qu'on attrape les pétoncles; chez nous, c'est surtout le homard.

Le coprésident (M. McCleave): Ah bon!

Le sénateur Cottreau: Je voudrais que nos experts juridiques parlent un peu plus longuement de ce problème de la retenue des poissons dans les régions où l'on pêche surtout les homards. Pour attraper des homards, on pose d'abord les pièges; il arrive que l'on attrape des homards trop petits, que l'on rejette alors. Si on vous attrape, évidemment, avec des homards trop petits, on peut vous faire un procès, mais je ne pense pas que cela arrive très souvent.

Le coprésident (M. McCleave): J'imagine que l'inspection est faite par l'inspecteur du ministère une fois que le bateau est amarré à Digby ou à son port d'attache, quel qu'il soit.

Je pense que votre commentaire est justifié, monsieur Eglington, et le ministère devrait en tenir compte, de même que nous devrions tâcher de connaître son avis. Voulez-vous, s'il vous plaît, communiquer cela au ministère?

Monsieur Béchard.

Mr. Béchard: You mentioned one thing, that is that we should check with the Fisheries inspectors. Normally, the fishermen take the scallops out of the shell on the boat, they do not wait to be at the wharf for doing that. Everything arrives neatly bagged, in the harbour, at least around the Magdalen Islands and in Bonaventure. I imagine that it would be the same in Nova Scotia. Besides, it seems quite logical to do it during the day, on the boat, and not afterwards.

M. Eglington: Je pense d'ailleurs que nous verrons d'ici une ou deux semaines le caractère particulièrement pertinent des commentaires de M. Béchard en étudiant les règlements récents sur l'inspection des bateaux de pêche en vertu de la Convention sur les pêches de l'Atlantique.

Le coprésident (M. McCleave): Je crains seulement que M. Eglington ne se retrouve tout seul ici dans une semaine ou deux.

M. Eglington: Peu importe la date.

Le coprésident (M. McCleave): Merci beaucoup, et merci monsieur Béchard.

M. Robinson: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Je pense que nous avons oublié d'insérer les commentaires au sujet du DORS72/63, relevant de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs. Nous avons d'abord étudié le nº 514, mais je crois que nous n'avons pas discuté du 63. Il faudrait peut-être ajouter les commentaires de M. Eglington.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Mackenzie advises me that 63 will be included.

Now No. SOR/74-59. We dealt with Mr. Eglington's Paragraph 5 therein, on the "fish for, catch or retain" matter. Now, the other 7 matters which you set forth here, Mr. Eglington.

Mr. Eglington: The first matter concerns the drafting of Subsection 2 of Section 5. Before I made the comment which appears there, I took it up with several other people to see if they could make any sense of it but they could not. It may be that a person knowledgeable in the fishery could make some sense of a collection of words and could work out what it means. But I am not sure the average subject, whether or not he were a fisherman, could really make much headway with that particular subsection.

• 1020

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am surprised at this and I am going to have to restrain Senator Forsey because all this would be language that would appeal to the true Newfoundlander:

> For the purpose of preventing wear and tear to a trawlnet a person may attach (a) to the underside of the cod end: hides, canvas, netting or any similar material,

Simplicity itself . . .

> and (b) to the topside of the cod end . . .

and then it is a little more involved with what happens to the topside of the cod end. You are not going to get a boy off the prairie who goes out to the Banks of Newfoundland and immediately breaches these regulations, are you? On the other hand, the fellow from the bay is going to go out there, he is going to be able to read all this and it is going to make sense to him. Am I not correct?

Mr. Eglington: You may very well be, I could not say.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think perhaps you are just a little bit out of your depth there, Mr. Eglington. I really think that is very rational, very sensible, but the words may have a certain mystery to them.

Mr. Béchard: I think so.

Mr. Baldwin: I think the people who write this then graduate to writing the Income Tax Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Perhaps we could go on to paragraph 2. This is where you are dealing with powers of protection officers and this would probably get you a good sympathetic hearing from your fishing constituency, Mr. Eglington. Woul you lead us in your commentaries again on this?

Mr. Eglington: Subsection 3 confers the power on the . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Of Section 16.

Mr. Eglington: . . . of Section 16, confers the power on the protection officer to sell seized fish or other perishable articles. Under the Fisheries Act, which is of course a separate legal regime, the similar power cannot be exercised unless the protection officer has formed an opinion that the goods will rot, spoil or otherwise perish. However, in this instance there is absolutely no requirement that any such opinion be formed. There is a blanket power given to the protection officer to seize and to sell and to remit the proceeds to the Receiver General, which is a little like sending them off to the sheriff of Nottingham, I suspect.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): M. Mackenzie vient de me dire que le nº 63 sera inclus.

Passons maintenant au DORS74/59. Nous avons vu le paragraphe 5 de M. Eglington, où il est question «de pêcher, de prendre ou de garder». Passons maintenant au paragraphe 7, M. Eglington.

M. Eglington: Il s'agit d'abord de la rédaction de l'alinéa 2 de l'article 5. Avant de formuler ce commentaire, j'ai discuté avec plusieurs personnes pour voir si elles arrivaient à comprendre l'article, ce qui n'était pas le cas. Il est possible qu'un spécialiste des pêches comprendra mieux cet enchaînement de mots et réussira finalement à déduire leur signification. Je doute fort qu'un homme moyen, qu'il soit pêcheur ou non, puisse comprendre ce charabia.

Le coprésident (M. McCleave): Cela m'étonne et il va falloir que je retienne le sénateur Forsey, car c'est là le language qui va droit au cœur de n'importe quel homme de Terre-Neuve.

> Afin d'empêcher l'usure d'un chalut, il est permis de fixer (*a*) au-dessous du cul, des tabliers de cuir, de toile, de filet ou d'une autre matière du même genre,

C'est la clarté même . . .

> et (*b*) au-dessus du cul . . .

et ensuite on voit d'un peu plus près ce qui arrive au-dessus du cul. Comment voulez-vous que ce pauvre gars des Prairies qui arrive faire la pêche sur les bancs de Terre-Neuve ne viole pas tout de suite ces règlements? Les gens de la baie, par contre, comprendront tout de suite, n'est-ce pas?

M. Eglington: Je ne sais pas, vous avez peut-être raison.

Le coprésident (M. McCleave): A mon avis, vous êtes un peu en dehors de notre domaine, monsieur Eglington. A mon avis, c'est très rationnel et très sensé, même si les mots sont légèrement mystérieux.

M. Béchard: Vous avez tout à fait raison.

M. Baldwin: Je pense que les gens qui rédigent pareils articles sont ensuite promus à la rédaction de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Passons au deuxième paragraphe. Ici, il est question des pouvoirs des préposés à la protection et vous aurez certainement la sympathie des pêcheurs, monsieur Eglington. Voulez-vous, s'il vous plaît, nous montrer encore une fois le chemin à travers vos commentaires?

M. Eglington: Le paragraphe 3 confère le pouvoir . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): De l'article 16.

M. Eglington: . . . de l'article 16, confère au préposé à la protection le pouvoir de vendre le poisson ou les autres biens périssables qui ont été saisis. La Loi sur les pêcheries qui constitue, évidemment, un régime juridique à part, ne permet l'exercice de ce pouvoir que lorsque le préposé à la protection est arrivé à la conviction que les effets vont pourrir, se gâter ou autrement se détériorer. Ici, rien de tel n'est exigé. Le préposé à la protection peut de son propre chef décider de saisir et de vendre les biens, en envoyant le produit au Receveur général qui, dans ce cas, devient presque chef de police.

[*Texte*]

I am not sure one can argue that because something is done under the Fisheries Act it necessarily has to be done under the Northwest Atlantic Fisheries Convention Act regulations, but on the other hand, the power that is given in subsection (3) appears to be wider than is necessary.

Mr. Robinson: Should not the suggestion be that the powers under the Northwest Atlantic Fisheries Convention Act be paramount and the recommendation be that the Fisheries Act be broadened?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Northwest Atlantic Fisheries Convention Act is the later act in time, is it not?

Mr. Eglington: I am not sure, I cannot answer that question because I do not know when Section 58.3 of the Fisheries Act was enacted in its present form. It may or may not be subsequent to the convention . . .

Mr. Robinson: Is your suggestion . . .

Mr. Eglington: . . . but the power in the Fisheries Act is narrower than the power in these regulations.

Mr. Robinson: Are you suggesting, Mr. Eglington, that the power should be limited rather than broadened?

Mr. Eglington: Perhaps, Mr. Robinson, it is not my place to suggest anything. I am illustrating the fact that they are different.

Mr. Robinson: From the way your note reads, I assumed that you felt that the power was too broad and should be narrowed to coincide with the power under the Fisheries Act.

Mr. Eglington: I think you are correct in reading my own views. I should say that when these comments were first written, particularly the ones that were written many months ago, as these were—it is dated November 21, it was perhaps not in fact written then—the procedure with which these things would be dealt was not known and the comments tend to be a little more acerbic perhaps than the ones that are being written now. At that time we had no idea, for instance, that they would end up being printed in the proceedings of the Committee.

• 1025

Mr. Robinson: I assume, then, your feeling is that before any action is taken by the inspecting officer there should first be a forming of opinion?

Mr. Eglington: It seems to me pretty hard that somebody's catch can be seized, and that is before he has been convicted of any offence in connection with the particular infraction that the inspector has got his mind on to and for which he seized them, and the moment they get back to land they can be disposed of and the proceeds sent off to Ottawa, and the person from whom the fish or other perishable items have been seized has not at that point even been convicted of anything.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This, by the way, applies to fishing by Canadian citizens in these waters. It does not really apply to foreign vessels which are fishing there and may be contravening the law.

Mr. Railton: That is what I was going to ask, Mr. Chairman, because if that were so, they could really seize foreign catches.

[*Interprétation*]

Je ne pense pas qu'il faille exiger une coïncidence absolue entre la Loi sur les pêcheries et la Loi sur la Convention des pêcheries de l'Atlantique nord-ouest, mais les pouvoirs accordés par l'alinéa (3) semblent néanmoins démesurés.

M. Robinson: Ne croyez-vous pas qu'il serait souhaitable d'avoir, comme cadre général, la Loi sur la convention des pêcheries de l'Atlantique nord-ouest et de recommander l'élargissement de la Loi sur les pêcheries?

Le coprésident (M. McCleave): La Loi sur la Convention des pêcheries de l'Atlantique nord-ouest a été adoptée la dernière, n'est-ce pas?

M. Eglington: Je n'en suis pas sûr. Je ne peux pas répondre à cette question car j'ignore à quel moment l'article 58.3 de la Loi sur les pêcheries a été adoptée dans sa forme actuelle. J'ignore s'il a précédé ou suivi la Convention.

M. Robinson: Est-ce que vous suggérez . . .

M. Eglington: . . . mais les pouvoirs conférés par la Loi sur les pêcheries sont moins importants que ceux-ci.

M. Robinson: Faudra-t-il plutôt élargir ou restreindre les pouvoirs, monsieur Eglington?

M. Eglington: Ce n'est pas à moi de faire des suggestions, monsieur Robinson. Je vous montre simplement la différence.

M. Robinson: Vos commentaires me font penser que vous considérez que les pouvoirs sont trop étendus et qu'il faudrait les ramener pour qu'ils coïncident avec ceux conférés par la Loi sur les pêcheries.

M. Eglington: Je pense que vous avez bien interprété mes commentaires. Je devrais y ajouter qu'à l'époque de la première rédaction des commentaires, il y a plusieurs mois, ceux-ci datent du 21 novembre, la procédure à suivre n'avait pas encore été fixée. Pour cette raison, ils sont peut-être plus acerbes que ceux que nous vous soumettons maintenant. A ce moment-là, nous ne savions pas que ces sujets figureraient dans les procès-verbaux du Comité.

M. Robinson: Je suppose alors que vous croyez qu'avant que l'inspecteur ne prenne des mesures, il faudrait tout d'abord qu'il y ait un consensus?

M. Eglington: Il me semble que c'est y aller un peu fort que de saisir le produit de la pêche, avant même que l'intéressé ne soit inculpé de l'infraction pour laquelle l'inspecteur a saisi sa cargaison; une fois le bateau rentré au port, on peut vendre la cargaison et envoyer le produit de la vente à Ottawa; à ce moment-là, la personne dont les poissons ou autres denrées périssables ont été saisis n'a pas encore été inculpée de quoi que ce soit.

Le coprésident (M. McCleave): Ceci s'applique à la pêche faite par les citoyens du Canada dans ces eaux. Cela ne s'applique pas du tout aux vaisseaux étrangers qui font la pêche dans ces eaux-là et qui peuvent enfreindre la loi.

M. Railton: Voilà ce que j'allais vous demander, monsieur le président, étant donné que si c'était le cas, ils pourraient saisir les cargaisons étrangères.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The first application, Section 3: these regulations apply to commercial fishing in the convention area by citizens or residents of Canada by means of vessels.

Mr. Railton: All right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose that within a couple of miles of water a Canadian fisherman then is in the position that he can be really trounced if he fishes in one area but if he moves a few miles away he is not trounced.

Mr. Baldwin: I recall, Mr. Chairman, a number of years ago in the Fisheries Act it used to be that a fisheries officer had the right to make an investigation, to seize, and he could also act as Justice of the Peace to make a conviction. Maybe if we gave the officer the right to act as a judge and make a conviction right away there would not be any problem with the fish being spoiled.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Sort of a Queen of Hearts proceedings.

Mr. Eglington: He could shoot the Master on the quarter-deck too.

Mr. Baldwin: I am just being humorous.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think this is a point on which we could again ask for their opinion. I do not know if we really go outside the purview of the matter. Would you say it is an unusual exercise of regulatory powers?

Mr. Eglington: I think it is unusual in two respects. It is unusual in that a similar power is not taken specifically by statute in the Fisheries Act. It is also unusual in that it makes the property of the subject liable not only to seizure pending conviction, but it makes it liable to be disposed of. I am not sure what procedure is used for selling items, but it is normally the case where things are sold off by any sort of official or court procedure that they certainly do not bring a very high price.

Senator Godfrey: Surely it is more reasonable that perishable goods be sold for . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Godfrey, I think I am getting distress signals again.

Senator Godfrey: All right. Surely it is more reasonable that perishable goods be sold rather than left rotting. What you are really complaining about is that they should determine that it is perishable and might rot, that is all. There is nothing wrong with the principle of selling.

Mr. Eglington: That is correct.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: When you are making an inquiry would you find out or get some opinion on what would be the situation—and maybe we should not have to consider it—if at the trial there was an acquittal? That seems to me to go to the root of this thing. Obviously you cannot keep fish around in case there is a trial two months hence. I do not know how rapidly justice proceeds in the maritime areas of the country, but sometimes it may be fast.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): La première application de l'article 3: Ces règlements s'appliquent à la pêche commerciale au moyen de vaisseaux, par des citoyens ou des résidents du Canada, dans les territoires désignés dans la convention.

M. Railton: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose que le pêcheur canadien peut alors se faire attraper dans une certaine zone, mais s'il se rend à quelques milles de là, il échappe à toute poursuite.

M. Baldwin: Monsieur le président, je me souviens qu'il y a plusieurs années, aux termes de la Loi sur les pêcheries, un officier des pêcheries avait le droit de faire une enquête, de saisir la cargaison, et d'agir en tant que juge de paix et inculper quelqu'un. Si nous donnons à l'officier le droit d'agir en tant que juge et de porter ces accusations immédiatement, il n'y aura pas de problème en ce qui a trait au gaspillage du poisson.

Le coprésident (M. McCleave): Ce serait agir un peu comme un requin.

M. Eglington: Il pourrait aussi faire fusiller le capitaine sur le pont.

M. Baldwin: Je blague, voyons.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois qu'il faudrait encore une fois leur demander leur opinion. Je crains que nous nous éloignions un peu du sujet. Diriez-vous qu'il s'agit d'un exercice inhabituel des pouvoirs de réglementation?

M. Eglington: Je crois qu'il y a deux aspects inhabituels; il est inhabituel que ce ne soit pas spécifiquement mentionné dans la Loi sur les pêcheries et il est en outre inhabituel que la propriété de l'intéressé puisse être saisie et vendue. Je ne sais pas quelle est la procédure pour la vente des articles, mais je crois que lorsque la vente est faite par décret du tribunal, il est sûr qu'elle ne rapportera pas beaucoup.

Le sénateur Godfrey: Mais assurément, il est plus raisonnable de vendre des biens périssables . . .

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur le sénateur Godfrey, il me semble que je reçois encore des signaux de détresse.

Le sénateur Godfrey: D'accord. Je crois qu'il est plus raisonnable de vendre des denrées périssables plutôt que de les laisser pourrir. Ce dont vous vous plaignez, c'est qu'il faille déterminer ce qui est périssable; c'est tout. Il n'y a rien qui aille à l'encontre du principe de la vente.

M. Eglington: Vous avez raison.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Lorsque vous faites une enquête, peut-être pourriez-vous obtenir un aperçu de la situation et, en cas d'acquittement, nous n'aurons pas à l'étudier, sans doute? Il me semble que cela va au fond de toute la question. Vous ne pouvez pas conserver du poisson pendant deux mois, en attendant que le procès ait lieu. Je ne sais pas à quelle vitesse fonctionne la justice dans les régions maritimes du pays, mais il est possible que ce soit assez rapide.

[*Texte*]

Mr. Béchard: Very fast.

Mr. Baldwin: Pretty fast.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Faster than in Ontario, Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: It may be delayed, so there is an obvious reason for disposing of perishable goods, but it leaves some questions unanswered, and I would like to know what happens if there is an acquittal.

Senator Godfrey: That is provided in the . . .

Mr. Baldwin: Is it? Oh, I am sorry.

Senator Godfrey: Section 17(2) provides for that.

Mr. Eglington: A fairly complete code of conduct is laid down.

• 1030

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, your commentary point No. 3 is again within Section 16, and this is an interesting one. Have the Committee members any questions of Mr. Eglington on his views on this right of the seizing officer, the protection officer, to give consent or to withhold it? It does seem a very unusual proceeding. I do not know how it would be worked out in practice, though. I take it that again we should be asking for perhaps an explanation from this minister or ministry as to why this is there.

Point No. 4. There is no provision for publication of notice in the Province of Quebec. Do you think this should be done, Mr. Eglington, for, I presume, the protection of the fishermen in Quebec or just what?

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, this ought to be done simply on the basis that if fishermen in other provinces are not telepathic or psychic I should imagine that the fishermen in Quebec need to be told as well.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The fishermen in other provinces are told?

Mr. Eglington: Yes, it is published in the daily newspaper in the other provinces.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This would appear to be a form of special status for Quebec, which was perhaps not altogether desirable in this instance.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. They will have that suggestion and we will find out again from them what they intend to do about it.

Your commentary on Point No. 5 has already been done.

Now we go to your commentary No. 6, or paragraph 6, dealing with Section 17 (1).

Mr. Eglington: I think this one comes under the heading of an unusual or unexpected use of the power. It is, I would think, now a usual exercise of power under fishery regulations to provide for seizure and sale, and perhaps seizure and forfeiture. But the problem that came to mind with this one was that there is absolutely no limit on the size of the forfeiture. It could well be that, for what might be regarded as a relatively trivial infraction of the convention or the convention act regulations, a fishing vessel of con-

[*Interprétation*]

M. Béchard: Très rapide.

M. Baldwin: Assez rapide.

Le coprésident (M. McCleave): C'est tout au moins plus rapide qu'en Ontario, monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Il peut y avoir des retards, alors il y a des raisons évidentes pour se débarrasser des biens périssables; il reste cependant quelques questions auxquelles on n'a pas trouvé de réponse, et j'aimerais savoir ce qui se passe lorsqu'une personne est acquittée.

Le sénateur Godfrey: Ceci est prévu dans . . .

M. Baldwin: Ah oui? Ah bon, pardon.

Le sénateur Godfrey: Les dispositions pertinentes se trouvent à l'article 17(2).

M. Eglington: On y a inscrit un code de conduite qui est assez complet.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, votre commentaire n° 3 a encore trait à l'article 16, un article très intéressant. Les membres du Comité ont-ils d'autres questions à poser à M. Eglington en ce qui a trait à son opinion sur le pouvoir confié à l'officier de saisie ou l'officier de protection afin que ce dernier donne son consentement ou le réserve? Il me semble qu'il s'agit là d'une procédure assez inhabituelle; mais je ne sais pas comment cela fonctionnerait en pratique. Je suppose encore une fois qu'il nous faudrait demander une explication du ministre ou du ministère, à savoir pourquoi nous avons cette disposition?

Le point numéro 4. Il n'y a pas de disposition visant à publier des avis dans la province de Québec. Croyez-vous qu'il faudra le faire, monsieur Eglington, étant donné qu'il faut aussi protéger les pêcheurs du Québec; quelle est votre opinion?

M. Eglington: Monsieur le président, je crois qu'il faudrait le faire tout simplement parce que les pêcheurs des autres provinces le savent, ils ne peuvent pas communiquer par télépathie, et alors je suppose que les pêcheurs du Québec devraient aussi le savoir.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce qu'on en avise les pêcheurs des autres provinces?

M. Eglington: Oui, les avis sont publiés dans les quotidiens des autres provinces.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Il semblerait que ce soit un genre de statut spécial pour le Québec, et ce n'est peut-être pas souhaitable dans ce cas-ci.

Le coprésident (M. McCleave): Non, d'accord. Ils recevront cette suggestion et nous verrons ce qu'ils entendent en faire.

Nous avons déjà étudié votre commentaire sur le point numéro 7.

Nous passons maintenant à votre commentaire sur le numéro 6, c'est-à-dire le paragraphe 6, qui traite de l'article 17(1).

M. Eglington: Je crois qu'il s'agit ici d'une utilisation inhabituelle ou imprévue des pouvoirs qui ont été conférés. Dans les règlements sur les pêcheries, je crois qu'il est maintenant habituel de donner des dispositions pour la saisie et pour la vente, ou la saisie ou la confiscation. Mais le problème qui m'est venu à l'esprit dans ce domaine, c'est qu'il n'y avait pas de limite quant au volume de la confiscation. Il pourrait en effet s'agir de confiscation, parce qu'une infraction, même légère, à la convention ou aux

[*Text*]

siderable worth could be forfeited to the Crown, which, of course, affects people's livelihood and involves, perhaps, the imposition of what is in real terms a penalty far greater than that provided by the law in other situations for conviction for a summary offence.

It could well be, of course, that there is no vessel involved that is worth more than $500, but I doubt it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): On the other hand Mr. Eglington, there is the provision that there has to be a court decision on it. I would presume that this would be a judicial exercise of powers that would be subject to the ordinary rules of the legal game, would it not, if the judge makes an order that a higher court could find to be capricious, or without substance or not based on proper principles. Is there not that safeguard?

Mr. Eglington: There is, I suppose, but it is rather hard to formulate precisely on what grounds one would appeal. I do not know that normally one gets terribly far by appealing on the grounds of capriciousness. I do not know that judges are very fond of overruling their brothers on the grounds that they have been capricious and arbitrary.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I hate to say it but often they are capricious without indicating that they are being capricious. They conceal their strong feelings on occasion. It seems to me that the penalty is rather outrageous, or might be outrageous, compared with the offence, if it applies to any offence under these regulations at all. As has been said, that might mean the forfeiture of your boat and your livelihood. I would hate to be subject even to a judge's feelings about a subject like that.

The Joint Chairman(Mr. McCleave): Yes, I guess we have to remember that these are Canadian fishermen and Canadian fishing vessels that are involved in this. I think the departments should be asked. I agree that on the face of it it does appear to be an excess of enthusiasm to enforce an act.

• 1035

Your paragraph 7, Mr. Eglington, deals with Section 16 (5), and the detaining of seized goods and vessels. This again is putting somebody's livelihood in peril.

Mr. Eglington: The point here was simply the duration of three months, and I am rather bolstered in my comment here by what was said a little earlier: that justice proceeds rapidly in the Maritimes. One wonders why a delay of up to three months could be imposed.

Mr. Railton: Mr. Chairman, might not this be a way of handling an incorrigible type of person who would not listen to any previous warnings? I think you have to give powers to the law or there is not much use having laws. Some people just do not listen to warnings and sometimes you have to impound their property to make them come to terms.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, this is a case where it says "upon a failure to institute any proceedings", which appears to suggest that it is hardly an incorrigible offender you are dealing with, if you have decided you have no grounds really for instituting proceedings. I speak as a layman, but it sounds to me that it is wrong.

[*Interpretation*]

règlements sur la Loi de la convention pourraient causer la confiscation d'un vaisseau d'une valeur considérable par la Couronne, et ceci a naturellement un effet sur le gagne-pain des gens et impose une pénalisation bien plus grande que celle qui apparaît dans la Loi dans une autre situation où on porte une accusation pour une infraction légère.

Il se peut évidemment qu'aucun des vaisseaux en question ne vaille plus de $500, mais j'en doute.

Le coprésident (M. McCleave): D'autre part, monsieur Eglington, il y a une disposition pour une décision émanant des tribunaux. Je suppose qu'il s'agirait d'un exercice judiciaire des pouvoirs qui seraient assujettis aux règles ordinaires des tribunaux; n'est-ce pas? Si le juge rend une décision qu'une cour supérieure trouve un peu arbitraire ou sans fondement, ou sans fondement valable, il y a des abus, n'est-ce pas? N'y a-t-il pas une garantie?

M. Eglington: Je suppose que oui, mais il est plutôt difficile de formuler exactement les bases d'un appel. Je sais qu'on ne se rend pas très loin d'habitude quand on fait appel en invoquant l'arbitraire. Je ne crois pas que les juges annulent souvent des décisions de leurs collègues au motif qu'ils ont été arbitraires.

M. Brewin: Monsieur le président, je n'aime pas avoir à le dire, mais il arrive souvent qu'ils soient arbitraires sans l'admettre. Ils cachent leurs sentiments à l'occasion; il me semble que la pénalisation est plutôt élevée, ou pourrait être élevée, quand on la compare à l'inflation, si elle s'applique à une infraction prévue par ces règlements. Comme on l'a déjà dit, la confiscation peut vous priver de votre gagne-pain. Et je n'aimerais pas qu'on se fonde sur les sentiments d'un juge pour une question comme celle-là.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, je suppose qu'il nous faut nous rappeler qu'il s'agit de pêcheurs canadiens et de vaisseaux de pêche canadiens; je crois qu'il faudrait demander leur avis aux ministères. Je suis d'accord pour dire que l'application de la loi semble soulever un enthousiasme excessif.

Monsieur Eglington, votre paragraphe 7 traite de l'article 16 (5), au sujet de la détention des biens et des vaisseaux qui ont été saisis. Encore une fois, on met en danger le gagne-pain de ces personnes.

M. Eglington: Il s'agissait ici d'une durée de trois mois, et je crois que ce que vous avez dit un peu plus tôt appuie mon opinion: la justice fonctionne d'une façon rapide dans les Maritimes. On se demande pourquoi imposer un délai pouvant aller jusqu'à trois mois.

M. Railton: Monsieur le président, ne pourrait-ce pas être une façon d'agir avec un individu incorrigible, sourd aux avertissements? Je crois qu'il faut donner une certaine force à la loi, sans cela, elle n'est guère utile. Il y en a qui ne veulent pas écouter quand on les avertit, et il faut parfois prendre les grands moyens pour les faire écouter.

Le coprésident (sénateur Forsey): Eh bien, dans ce cas, on dit clairement «lorsqu'on n'entreprend pas de procédure judiciaire», et cela semble suggérer qu'il ne s'agit nullement d'une personne incorrigible, puisque vous avez décidé que vous n'aviez pas de fondement pour un procès. Je ne suis pas un expert, mais il me semble que ça sonne faux.

[*Texte*]

Mr. Baldwin: You are giving the Minister power to impose an offence even if he deems there is not enough evidence to warrant proceedings which would result in a conviction, so there is a penalty without the benefit of trial.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is the way it appears to me, Mr. Baldwin.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well I think we are going to have to leave this, at least we are going to have to start exploring this matter and perhaps it will arouse the enthusiasm of some of the fishermen who have been dealt with under these regulations to outline the circumstances to us. It is a very human thing and I suppose it will come up from time to time as we are dealing with fisheries regulations in any event. But initially, Mr. Eglington or Miss Mayrand, you can start drawing these particular provisions and asking a series of questions, not only those asked in Committee but others that come to mind, and we can get some more information for the Committee.

Now, the commentary of Mr. Eglington on Orders in Council 72-138, 72-453 and 73-263: there are three of these, they are all under the Northwest Atlantic Fisheries Convention Act and they are all Northwest Atlantic Fisheries Convention Regulations amended. The commentary under SOR/72-138 will suffice for the commentary for all. Am I correct in that, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Actually, Mr. Chairman, the easiest thing to do is to turn to SOR/72-476. These are all interrelated.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is SOR/72-476.

Mr. Eglington: I am sorry to see the orders have been divided in this fashion.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, then SOR/72-476 and SOR/72-477, SOR/72-478, SOR/73-220 SOR/73-287 and SOR/73-231 are all with similar commentary, with perhaps a minor exception or two, and they are all passed by virtue of the Northwest Atlantic Fisheries Convention Act. Perhaps Mr. Eglington, it is fair to say that printing of one commentary is sufficient for all commentaries. So Mr. Mackenzie, if you would arrange to print the commentary under SOR/72-476.

HADDOCK FISHING PROHIBITION ORDER NO. 1, 1974

Northwest Atlantic Fisheries Convention Act

October 18, 1974

Haddock and Herring Fishing Prohibition Orders: SOR/72-476, SOR/72-477, SOR/72-478, SOR/73-220, SOR/73-231, SOR/73-287

1. Each of these Orders prohibits fishing in a certain area for one or other of herring or haddock for a defined period. The Orders are made when the International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries determines that the quotas fixed by the Governor in Council by the Northwest Atlantic Fisheries Convention Regulations for the respective areas are about to be reached.

[*Interprétation*]

M. Baldwin: Vous confiez au ministre le pouvoir d'imposer une pénalisation, même s'il juge qu'il n'y a pas assez de preuves pour faire un procès dont le résultat serait une condamnation, alors il y a pénalisation sans procès.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Voilà ce qu'il me semble aussi, monsieur Baldwin.

Le coprésident (M. McCleave): Eh bien, je crois qu'il nous faudra laisser cette question, étant donné que nous avons exploré ce sujet; cela enthousiasmera probablement les pêcheurs avec qui l'on a traité en vertu de ces négociations, et ils viendront nous raconter les détails. Je crois qu'il s'agit d'une erreur humaine, et de temps en temps, nous en parlerons lorsque nous traiterons des règlements sur les pêcheries. Mais pour commencer, monsieur Eglington et mademoiselle Mayrand, vous pourrez inclure ces dispositions particulières et poser une série de questions, non seulement à ceux qui siègent au Comité mais à d'autres personnes qui nous viennent à l'esprit, et nous pourrions probablement obtenir plus de renseignements pour le Comité.

M. Eglington a fait des commentaires sur les arrêtés en conseil 72-138, 72-453 et 73-263, qui découlent de la Loi sur la convention des pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest, et il s'agit des règlements s'y attachant mais sous une forme modifiée. Le commentaire enregistré sous DORS/72-138 suffira pour les commentaires. Ai-je raison, monsieur Eglington?

M. Eglington: Monsieur le président, le plus facile est de se reporter au DORS/72-476, étant donné qu'ils sont tous reliés.

Le coprésident (M. McCleave): Vous voulez dire le DORS/72-476.

M. Eglington: Je regrette de voir que les arrêtés ont été divisés de cette façon.

Le coprésident (M. McCleave): Bon, les DORS 72-476 et DORS 72-477, DORS/72-478, DORS/73-220, DORS/73-287 et DORS/73-231, qui comportent tous des commentaires semblables, sauf une exception ou deux, et ils ont tous été acceptés en vertu de la Loi sur la convention des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Ouest. Il est peut-être juste de dire, monsieur Eglington, que l'imprimerie d'un commentaire suffit pour tous. Monsieur Mackenzie, voudriez-vous faire le nécessaire afin d'imprimer le commentaire en vertu du DORS/72-476.

ORDONNANCE N° 1 DE 1972 CONCERNANT LA PROHIBITION DE LA PÊCHE DE L'AIGLEFIN

Loi sur la convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest

Le 22 octobre 1974

Ordonnance concernant la prohibition de la pêche de l'aiglefin et du hareng: DORD/72-476, DORS/72-477, DORS/72-478, DORS/73-220, DORS/73-231, DORS/73-287

1. Chacune de ces ordonnances interdit la pêche dans une certaine région pour l'aiglefin ou le hareng pendant une période donnée. Les ordonnances sont rendues lorsque la Commission internationale pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest détermine que l'on a presque atteint les contingents fixé par le gouverneur en conseil conformément au Règlement sur la Convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest à l'égard des secteurs respectifs.

[*Text*]

The authority for these Ministerial Orders is recited as being sections 4B(3) and 4H(2) of the Regulations, which read:

4B(3)[1] "The Minister may order that fishing for haddock in divisions 4W or 4X of sub-area 4 or in sub-area 5 cease if a duly authorized representative of the Commission advises him that the maximum amount referred to in subsection (1) (*or subsection (2)*) is about to be reached."[2]

[1]As enacted SOR/72-138

[2]By SOR/73-263 the section was re-enacted as section 4E(2) in terms identical in the operative parts.

4H(2)[3] "Where the quota prescribed in paragraph (1) a), b) or c) for a division or a division and a portion of a division has been reached or is about to be reached in that division or division and a portion of a division, the Minister may by order prohibit fishing for herring in that division or division and portion of a division."

[3]Added SOR/72-453

Leaving aside the question as to why section 4B(3) and 4H(2) should be in different form, and why the Minister needs to be informed by a representative of the Commission in the one case, but not in the other, the several Orders are in conformity with the two subsections reproduced above. However, the next question is whether the Governor in Council has power to delegate the making of such Orders to the Minister. So much is already done by Order in Council, and the prohibition Orders are so few that one can hardly start from the premiss of administrative ease—the Orders could just as well and easily be made by the Governor in Council as by the Minister.

Section 3 of the Northwest Atlantic Fisheries Convention Act (R.S.C. c. F-18) reads, in part:

"3. The Governor in Council may make regulations for carrying out and giving effect to the provisions of the Convention and anything done by the Commissioner thereunder, and without restricting the generality of the foregoing, may make regulations

(a) for the conservation and protection of fish in the Convention area;

(b) prohibiting, limiting or otherwise regulating

(i) the exploitation by citizens or residents of Canada or by Canadian fishing vessels of any stocks of fish in any part of the Convention area, . . .

(f) prescribing the powers and duties of protection officers and other persons engaged or employed in the administration or enforcement of this Act and providing for the carrying out of those duties and powers."

The power to prohibit haddock and herring fishing is clear enough. But what is obscure is the power to delegate the making of prohibition Orders to the Minister. Perhaps it can be grounded in the opening words of section 3, perhaps it is implied in the power to prohibit. (The problem of whether a power to do x implies a power to delegate to y the power, not only to do x, but to decide whether or not it will be done is discussed in the General Report. This is another instance of the more

[*Interpretation*]

On donne, comme autorisant ces ordonnances ministérielles, les articles 4B(3) et 4H(2) du Règlement, lesquels stipulent:

4B(3)[1] «Le Ministre peut interdire, par ordonnance, la pêche de l'aiglefin dans les divisions 4W ou 4X de la sous-zone 4 ou dans la sous-zone 5 si un représentant dûment autorisé de la Commission l'informe que la quantité maximale mentionnée au paragraphe (1) (*ou paragraphe (2)*) est sur le point d'être atteinte.«[2]

1. Edicté par DORS/72-138

2. DORS/73-263; l'article a repris force de loi comme article 4E(2) dont les termes sont identiques dans ces parties opératives.

4H(2)[3] «Si le contingent prescrit à l'alinéa (1)(*a*), (*b*) ou (*c*) pour une division, a été atteint ou est sur le point de l'être dans cette division, ou dans cette division et partie d'une division, le ministre peut, par ordonnance, interdire la pêche du hareng dans ladite division, ou dans ladite division et partie d'une division.»

3. Ajouté DORS/72-453.

Laissant de côté la question de savoir pourquoi les articles 4B(3) et 4H(2) devraient avoir une forme différente et pourquoi le ministre doit être informé par un représentant de la Commission dans un cas, mais pas dans l'autre, les différentes ordonnances sont conformes aux deux paragraphes reproduits ci-dessus. Cependant, la question suivante est de savoir si le gouverneur en conseil a le pouvoir de déléguer l'autorisation de rendre ces ordonnances au ministre. On édicte déjà tellement par arrêtés en conseil et les ordonnances d'interdiction sont si rares que l'on peut difficilement partir de l'hypothèse d'un allégement administratif—les ordonnances peuvent tout aussi bien être édictées par le gouverneur en conseil que par le ministre.

L'article 3 de la Loi sur la convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest (S.R.C. chapitre F-18) stipule en partie:

«3. Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements en vue de l'exécution et de la mise en vigueur des dispositions de la Convention et de toute chose accomplie par la Commission sous son régime. Sans restreindre la généralité de ce qui précède, il peut établir des règlements

(*a*) visant la conservation et la protection du poisson dans la zone de la Convention;

(*b*) interdisant, restreignant ou réglementant

(i) l'exploitation, par des citoyens ou résidents du Canada ou par des bâtiments de pêche canadiens, de quelque réserve de poissons dans une partie de la zone de la Convention, . . .

(*f*) prescrivant les pouvoirs et devoirs des préposés à la protection et des autres personnes occupées ou employées à l'application ou exécution de la présente loi, et pourvoyant à l'accomplissement de ces devoirs ainsi qu'à l'exercise de ces pouvoirs;

Le pouvoir d'interdire la pêche de l'aiglefin et du hareng est assez clair. Par contre ce qui est obscur, c'est le pouvoir de déléguer l'autorisation de rendre des ordonnances d'interdiction au ministre. On peut peut-être se baser sur les mots d'introduction de l'article 3, ou c'est peut-être un fait inhérent au pouvoir d'interdiction. (Le problème de savoir si un pouvoir de faire X comprend l'autorisation de déléguer le pouvoir à Y, non seulement de faire X mais de décider s'il va le faire est discuté dans

[*Texte*]

general problem.) Perhaps, too, the Minister, having the administration of the Act pursuant to section 5 of the Act is a person "engaged or employed in the administration or enforcement" of the Act, within the meaning of section 3(g), whose powers and duties can be prescribed by regulation. The power to prescribe the Minister's powers and duties may extend to delegating to him a power to prohibit, or not to prohibit, fishing.

It must be remembered that what is involved here is a prohibition, albeit one invoked when a lawful quota is reached. For breach of the Order a penalty can be imposed under the general Northwest Atlantic Fisheries Convention Regulations including seizure and forfeiture of the catch.

The Act does not appear to contemplate giving the Minister any rule making power, and in these particular circumstances, the attempt to do so might be thought objectionable.

By SOR/74-59 all the existing Northwest Atlantic Fisheries Convention Regulations were revoked and replaced by new Regulations which have been commented upon elsewhere. The section which appears to replace those just dealt with is section 8 which sets quotas by Schedule IV and provides for cessation of fishing when the Regional Director announces that the quota has been reached. This seems a more innocuous manner of proceeding since the Regional Director has no discretion and simply announces an event upon the happening of which fishing is to cease. For some reason while herring are included in this quota system, haddock are not! However, a general prohibition on fishing for haddock in some areas has been enacted by section 11 of the new Regulations.

2. Each of these Orders fails to give any reference to the head regulation, other than the P. C. Number. The head regulations are in fact SOR/68-453, which have been amended on numerous occasions. Reference should be made explicitly to the two regulations, SOR/72-138 and SOR/72-453, which inserted into the Regulations the very sections relied on and recited as the authority for the prohibition Orders.

See SOR/72-138, SOR/72-453, SOR/73-263, SOR/74-59, SOR/74-547.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, Mr. Co-Chairman, may I enter a small caveat here? On SOR/73-287 there appears to be on page 3 of the comments one additional comment which refers as far as I can make out, to this regulation only. Number 3 on page 3 says:

> The correct reference is to Section 4E(2) of the Regulations, which purports to confer the power to issue the prohibition Orders.

Mr. Eglington: That is correct.

• 1040

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is additional, it does not appear so far as I can see on the others.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I have noted that but I gather that . . .

[*Interprétation*]

le rapport général. C'est un autre exemple du problème plus général.) Le ministre devant appliquer la loi conformément à l'article 3 de celle-ci, est-il peut-être également une personne «occupée ou employée à l'application ou exécution de la présente loi» aux termes du paragraphe 3(*g*) dont les pouvoirs et fonctions peuvent être prescrits par règlement. L'autorisation de prescrire les pouvoirs et fonctions du ministre peut comprendre la délégation à ce dernier d'un pouvoir d'interdire la pêche.

Il faut se rappeler qu'il s'agit là d'une interdiction, quoiqu'elle soit invoquée lorsque un contingent légal est atteint. Une peine, dont la saisie et la confiscation de la pêche, peut-être imposée pour violation de l'ordonnance, en vertu du Règlement sur la convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest.

La Loi ne semble pas envisager de donner au ministre le pouvoir d'édicter des règlements et dans ce cas particulier on pourrait s'opposer à une tentative de ce faire.

Le DORS/74-59 a abrogé tous les règlements sur la convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest et les a remplacés par de nouveaux règlements, commentés ailleurs. L'article qui semble remplacer ceux dont on vient de parler est l'article 8 qui fixe des contigents dans l'annexe IV et prévoit la cessation de la pêche lorsque le directeur régional annonce que le contingent a été atteint. Cela semble être une façon plus inoffensive de procéder puisque le directeur régional n'a aucune discrétion et ne fait qu'annoncer un événement qui, lorsqu'il survient, provoque la cessation de la pêche. Pour des raisons inconnues, si le hareng est inclus dans ce système de contingents, l'aiglefin ne l'est pas! Cependant, une interdiction générale de pêche de l'aiglefin dans certaines régions a pris force de loi dans l'article 11 du nouveau Règlement.

2. Aucune de ces ordonnances ne renvoie au Règlement principal, si ce n'est qu'elles donnent le numéro du Conseil privé. Le Règlement principal est, en fait, le DORS/68-453 qui a été modifié à de nombreuses occasions. On devrait mentionner explicitement les deux articles du Règlement, DORS/72-138 et DORS/72-453 qui ont inséré dans le règlement les articles mêmes sur lesquels on se base et que l'on cite comme autorisation des ordonnances d'interdiction.

Voir DORS/72-138, DORS/72-453, DORS/73-263, DORS/74-59, DORS/74-547.

Le coprésident (sénateur Forsey): Eh bien, monsieur le coprésident, je crois qu'il faut faire attention ici. Dans le DORS/73-287, en page 3, il semble y avoir un commentaire additionnel qui, je crois, ne se rapporte qu'à ce règlement. Le numéro 3, en page 3, dispose que:

> La référence précise est à l'article 4 E (2) des règlements, qui confie le pouvoir de donner les ordres de prohibition.

M. Eglington: Vous avez raison.

Le coprésident (sénateur Forsey): En effet, cela n'apparaît pas sur les autres, pour autant que je sache.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, je m'en étais aperçu, je suppose . . .

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is not of much importance.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Perhaps—you have put it on the record, sir, so it is there. Fine, all right. So 476 then, please.

Mr. Eglington: This, or rather this series of prohitibion orders is an example of subdelegated delegated power. The power is given first of all to the minister . . . I am sorry, the power is first of all given to the Governor in Council to make the regulations. We saw that in the previous rate regulations. And pursuant to that authority the Governor in Council made certain regulations, the relative sections of which are cited here: 4B(3) and 4H(2), and the references are given for those. And it should be noted first of all that all these orders fail to give reference to that authority. That is number one. So the person looking at it would have no idea in the world where the Minister got his authority to make the prohibition orders.

And then pursuant to the authority given by 4B(3) and 4H(2), the Minister has proceeded to issue a whole series of haddock and herring fishing orders.

Now there seems to be a difference in format between 4B(3) and 4H(2) but I do not think that is of any consequence, although in one instance it is to be noted that the Minister can only act after he has been informed of a certain series of events by the International commission, whereas in the other he does not have to be so informed.

The problem that arises really is whether the Governor in Council has the power under the Northwest Atlantic Fisheries Convention Act to make the regulations 4B(3) and 4H(2) pursuant to which the minister has issued the prohibition order. There is the argument of ease or administrative convenience which is usually trotted out, but so much else of a very detailed nature is done by order in council in our system anyway that I do not know that that particular argument is tenable.

You will find on the second page of the commentary the authority for making regulations under the Convention Act. And it is fairly clear that the Governor in Council could issue orders in council prohibiting haddock and herring fishing at particular times and in particular waters. But the problem is whether the act confers upon the Governor in Council the power to delegate the authority to make tha prohibitions to the Minister. This raises the question which was touched on very lightly last week of whether the power to make regulations with respect to a particular subject gives the person to whom that authority is given the power to delegate further the authority to make rules.

I think in this week's bundle you were provided with a page or two from Mr. Driedger's book on subordinate legislation, Chapter 12, and you will notice on page 200 this issue is discussed quite briefly and in the second paragraph the author says:

> The question often arises whether a regulation-making authority may delegate his powers to others.

Now in this instance that would be the Governor in Council having authority to delegate to the Minister.

> Where an authority is given power to make regulations for a prescribed purpose it is doubtful that he could make a regulation providing someone else may make

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce n'est pas très important.

Le coprésident (M. McCleave): Bon; vous l'avez inscrit sur les débats, alors nous l'avons, très bien. Passons au 476, s'il vous plaît.

M. Eglington: Cette série d'ordonnances de prohibition constitue un exemple de sous-délégation des pouvoirs. Nous donnons d'abord le pouvoir au ministre . . . Pardon, nous donnons tout d'abord, au gouverneur en conseil le pouvoir de faire des règlements. Nous l'avons vu dans le règlement précédent. Puis le gouverneur en conseil fait des règlements, dont on cite les articles relatifs ici: 4B(3) et 4H(2) et on donne les références pour ces articles. Il faut tout d'abord noter que tous ces ordres ne font pas allusion à cette autorité. C'est là le premier point. Alors les personnes qui l'étudient ne savent pas du tout d'où vient, pour le ministre, l'autorité d'émettre des ordonnances de prohibition.

En vue de l'autorité qui lui a été confiée par 4B(3) et 4H(2), le ministre a donné une série d'arrêtés sur le hareng et l'aiglefin.

Il semble cependant y avoir une différence de format entre 4B(3) et 4H(2), mais je ne crois pas qu'il s'agisse là de quelques chose d'important, bien que dans un cas, il faut noter que le ministre ne peut qu'agir après avoir été avisé d'une certaine série d'événements par la Commission internationale, tandis que dans l'autre cas, il n'a pas besoin de ces renseignements.

Le problème qui surgit alors, c'est de savoir si le gouverneur en conseil a le pouvoir, en vertu de la Loi sur la convention sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Ouest, de faire les règlements 4D(3) et 4H(2) en vertu desquels le ministre a donné un ordre de prohibition. On emploie habituellement l'argument de la pratique administrative, mais il y a dans notre système, tellement d'autres choses, de nature détaillée qui sont faites par arrêté en conseil, que je ne crois pas que cet argument soit valable.

En deuxième page du commentaire, vous trouverez l'autorisation de faire des règlements en vertu de la Loi sur les conventions. Il est assez clair que le gouverneur en conseil a le droit de faire des arrêtés en conseil qui défendent la pêche du hareng et de l'aiglefin à des moments précis, dans certaines eaux. Le problème est de savoir si la loi donne au gouverneur en conseil le droit de déléguer son autorité au ministre, en ce qui a trait aux prohibitions. Ceci nous ramène à la question que nous avions traitée de façon assez vague la semaine dernière, à savoir si l'autorisation de faire des règlements en ce qui a trait à un sujet spécial donne à la personne recevant cette autorité le pouvoir de déléguer plus loin le pouvoir de faire des règlements.

Je crois que dans les documents de cette semaine, vous avez reçu une ou deux pages du livre de M. Driedger en ce qui a trait à la législation subordonnée, au chapitre 12, et vous verrez qu'en page 200, on traite de cette question brièvement; dans le deuxième paragraphe, l'auteur dit:

> On a souvent à faire face à la question suivante: une autorisation qui a le pouvoir de faire des règlements a-t-elle le droit de déléguer ces pouvoirs?

Dans ce cas-ci, il s'agirait du gouverneur en conseil qui a l'autorisation de déléguer ce pouvoir au ministre.

> Lorsqu'on donne l'autorisation à une certaine personne de faire des règlements pour des buts précis, il est douteux que cette personne puisse faire des règle-

[*Texte*]

regulations for that purpose. The legislature has given the power to him and to nobody else.

But it may well be that in order to legislate adquately or effectively for the attainment of a prescribed purpose or objective it is necessary or desirable to give to others the power to make subsidiary orders and rules. And it could, therefore, be said that a regulation authorizing someone else to make those subsidiary orders and rules is a regulation for the prescribed purpose or objective.

And this is precisely the situation that we have here of subsidiary order or rule.

Mr. Driedger who is, of course, the draftsman of much of Canada's present legislation and teaches the subject of legislative drafting at the university across the canal and also still, I think, within the Ministry of Justice, has some classes there also for people from abroad and is an acknowledged expert on the subject.

Unfortunately in that particular paragraph there is no authority cited for that particular proposition. The subject is not discussed in any detail, in any order that I have been able to track down. Most of them simply start with the proposition *delegatus non potest delegare* and assume that the matter is closed, but since they are English books where in fact legislation is drafted differently, explicitly to give the minister the power to make this sort of subsidiary order, the problem does not face them in any acute form. Our drafting has proceeded on the other basis of giving a regulation-making power to the Governor in Council and usually, noticeable exceptions remain silent. Those exceptions, for instance, can be found in the Aeronautics Act, where specific power to delegate to the minister can be found.

This problem we have seen come up several times already. It will keep coming up in many of the instruments that come before the Committee. It is one that has plagued us for many, many months because we did not know what to do with these; there were so many of them. Some of them are trivial, some of them can be quite significant. This one is fairly significant in the sense that it does carry with it the power to prohibit fishing, to prevent people exercising their livelihood. It is done no doubt in the interests of preserving the stocks of fish, and there is presumably a conflict there between the short-term interests of the fishermen and the long-term preservation of fisheries, but if it is to be done, then presumably it ought to be done properly, and the issue really is whether this is the proper way of doing it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Is there not the danger that—I suppose that fishermen do not usually rush to litigation over these matters. It seems to me there is a real possibility that if anyone ever challenged some of these orders, they might succeed and the order would turn out to be a nullity.

I cannot remember now the details of discussion of it, but in another field of regulations of great importance, the immigration regulations, the Supreme Court of Canada in the Brent case, about 1954, if I recall rightly, explicitly decided that it was an illegal delegation of power when the Governor in Council purported to give a special inquiry officer the right to exclude people from entering Canada when in his opinion he deemed that something or other was the case, that they were not suitable for some reason

[*Interprétation*]

ments établissant que quelqu'un d'autre peut faire ces règlements dans le même but. C'est à lui que la législature a donné le pouvoir, et à personne d'autre.

Il pourrait cependant être possible qu'afin de faire une législation adéquate et efficace dans un but précis, il soit nécessaire et souhaitable de transmettre aux autres le pouvoir de faire des règlements subordonnés. On pourrait alors dire qu'un règlement transmettant à quelqu'un d'autre l'autorisation d'émettre des ordonnances et des règlements constitue un règlement pour ce but précis.

C'est exactement la situation que nous avons ici.

M. Driedger a été l'artisan d'une bonne partie de la législation que nous avons au Canada, il enseigne la composition de la législation à l'université qui se situe de l'autre côté du canal, et je crois qu'il travaille encore au ministère de la Justice; il y donne encore des cours à des étrangers et c'est un expert reconnu dans ce domaine.

Malheureusement, dans ce paragraphe, on ne cite pas d'autorité pour cette proposition. On ne discute pas en détail de la question, pour autant que je sache. On part de la proposition suivante: *delegata non potest delegari* et on suppose que cela finit là, mais étant donné qu'il s'agit de statuts britanniques, c'est-à-dire rédigés d'une façon un peu différente, donnant explicitement au ministre le pouvoir de prendre, pour ainsi dire, ces décisions secondaires, ils n'ont pas de tels problèmes. Notre texte donne le pouvoir décisionnel au gouverneur en conseil et les exceptions notoires sont passées sous silence. On peut trouver ces exceptions dans la Loi sur l'aéronautique, où on ne peut relever un exemple précis de délégation de pouvoirs au ministre.

Ce problème a déjà surgi plusieurs fois. Il ressurgira dans les instruments soumis à l'attention du Comité. Nous avons eu des problèmes pendant de nombreux mois avec cette question, étant donné que nous ne savions pas qu'en faire, tant ils étaient nombreux. Il y en a qui ne sont pas importants, d'autres le sont. Celui-ci est assez important étant donné qu'on peut s'en servir pour prohiber la pêche, empêchant ainsi les personnes de gagner leur pain. On le fait sans doute pour préserver les poissons, et il y a ici un conflit entre les intérêts à court terme des pêcheurs et la préservation à long terme des pêcheries; mais il faut le faire, il faut bien le faire, et la question est de savoir s'il s'agit de la meilleure solution.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Brewin.

M. Brewin: N'avons-nous pas alors un certain danger—je suppose que les pêcheurs ne sautent pas sur l'occasion pour se rendre en cour sur ces questions-là. Il me semble que si quelqu'un veut combattre ces règlements en cour, il pourra gagner et le règlement sera alors annulé.

Je ne me souviens pas de la discussion, mais en ce qui concerne l'immigration, un autre domaine de grande importance, la Cour Suprême du Canada, a décidé en 1954, je crois, et à propos de l'affaire Brent, qu'il s'agissait d'une délégation illégale de pouvoir lorsque le gouverneur en conseil a essayé de donner à un fonctionnaire chargé spécialement de l'enquête le droit de défendre à certaines personnes d'entrer au pays, lorsque, d'après lui, ces gens n'étaient pas acceptables pour quelque raison que ce soit;

[*Text*]

or other, and the Supreme Court of Canada unanimously knocked that particular regulation right out. It seems to me there might easily be a distinction if the regulation that was delegated, if the sort of discretion given to them was somewhat limited, if the ambit of what they could do was purely administrative or very narrow. It seems to me that perhaps that could be so, but when in effect they are legislating themselves, this one seems on the face of it to provide for—I have not read all the rest of the regulations—provide for a very broad form of prohibition. Maybe I am wrong; maybe somewhere else in the regulation the guidelines are set out with sufficient clarity that all the minister is really doing is administering regulations whose general lines are set out either in the legislation or in the Order in Council.

Mr. Eglington: In one instance that is correct, in connection with haddock. The minister acts when he has been informed by a duly authorized representative of the international commission that the maximum as set by the commission has been reached, but in the case of the herring fishery that is not so.

Mr. Brewin: In other words, we are facing a difference between herring and haddock?

• 1050

Mr. Eglington: That is right. That is perpetuated in 74-59, which gives the purely functional activity of notifying everybody to stop when the Commission says the quota has been reached. That is now delegated to a regional director, who has no discretion, he simply announces the fulfilment of the quota. In that instance herring is covered but not haddock.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Béchard.

Mr. Béchard: Is there authority by virtue of which the Minister can in the case of herring and not in the case of haddock?

Mr. Eglington: The only authority is these two regulations, 4B(3) and 4H(2). The Governor in Council has made those and that is where the Minister's authority comes from, or where it purports to come from.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think, Mr. Eglington, you perhaps have sufficient views from the Committee so that you can enter into a meaningful correspondence with the Minister of State (Fisheries). I think some day we will want to have witnesses before us, and this seems like a pretty good department to start with because the people who are affected by it are more likely to be people of small means and therefore not really able to fight the court battles themselves on very broad and important issues. In any event, we will await your report on this correspondence, Mr. Eglington.

Perhaps you could tell us, in the light of the letter that Mr. Robertson sent out from the Privy Council Office, whether we are getting any names at all so that you can enter into meaningful discussions with the parties. Miss Mayrand, perhaps we will let you explain what is going on.

Miss Mayrand: We have not received any letters designating an instrument officer yet. As the letter from the Privy Council was mailed on December 5, I think, I expect we will probably start receiving some answers this week or in the week to come.

[*Interpretation*]

or, la Cour Suprême du Canada a aboli ce règlement, de façon unanime. Il me semble qu'il pourrait y avoir une distinction assez facile si on leur donne le pouvoir discrétionnaire, mais de façon limitée; il faudrait alors restreindre leur portée au domaine administratif. Il me semble que nous pourrions le faire, mais lorsqu'ils se légifèrent eux-mêmes, je n'ai pas lu tous les autres règlements—il semble que ce soit forme de prohibition générale. Il se peut que je me trompe; peut-être quelque part dans les règlements trouve-t-on les directives établies d'une façon assez claire pour que le ministre n'ait qu'à donner les grandes lignes de l'administration; ces directives seraient établies soit dans la loi ou dans l'arrêté en conseil.

M. Eglington: C'est un renseignement assez précis que voilà, en ce qui a trait à l'aiglefin. Le ministre prend des mesures lorsqu'un représentant de la commission internationale l'avise que le maximum établi par la commission a été atteint, mais tel n'est pas le cas pour la pêche aux harengs.

Mr. Brewin: En d'autres termes, nous avons à faire une distinction entre le hareng et l'aiglefin?

M. Eglington: Vous avez raison. C'est perpétué dans le 74-59, qui donne l'activité purement fonctionnelle de notifier tout le monde d'arrêter lorsque la commission dit que le contingentement a été atteint. Ce pouvoir est maintenant délégué à un directeur régional qui n'a pas de pouvoir discrétionnaire, qui annonce simplement que le contingentement a été atteint. Dans ce cas le hareng est couvert mais pas l'aiglefin.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Béchard.

M. Béchard: Y a-t-il une autorité en vertu de laquelle le ministre peut le faire dans le cas du hareng et pas dans le cas de l'aiglefin?

M. Eglington: La seule autorité est contenue dans ces deux règlements, 4B(3) et 4H(2). C'est le gouverneur en Conseil qui les a décrétés et c'est de là qu'est tirée l'autorité du ministre ou d'où elle semble venir.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense, monsieur Eglington, que vous avez suffisamment de points de vue du Comité pour établir une correspondance fructueuse avec le ministre d'État aux pêches. Nous voudrons certainement un jour faire venir des témoins, et il semble que cela soit un bon ministère avec lequel commencer car les personnes touchées ont certainement de petits revenus et par conséquent n'ont pas véritablement les moyens de se défendre eux-mêmes devant les tribunaux relativement à ces problèmes très vastes et très importants. De toute manière, nous attendrons votre rapport découlant de cette correspondance, monsieur Eglington.

Peut-être pourriez-vous nous dire, à la suite de la lettre envoyée du bureau du Conseil privé par M. Robertson, si nous obtenons des noms afin que vous puissiez entreprendre des discussions fructueuses avec les parties concernées. Mademoiselle Mayrand, peut-être nous expliquerez-vous ce qui se passe.

Mlle Mayrand: Nous n'avons pas encore reçu de lettre désignant un préposé aux textes réglementaires. La lettre du Conseil privé ayant été postée le 5 décembre, je pense que nous commencerons à recevoir des réponses vraisemblablement cette semaine ou la semaine prochaine.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So, by the new year we will have entered into a whole new course.

Miss Mayrand: Yes. I do not know if you received the list of the names of the deputy ministers to whom this letter was sent. If nothing comes up, maybe the Committee will have to send its own letter.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Excuse me, Mr. Co-Chairman. I have only the list you sent me of the people you particularly wanted to . . .

Miss Mayrand: All right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I have not got anything else.

Miss Mayrand: I received from the Privy Council the list of the people to whom they sent this letter.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is the list complete, Miss Mayrand?

Miss Mayrand: It seems so.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Fine. At least the letter has gone out, and the letter will be a part of our proceedings. Do we infringe copyright, Miss Mayrand and gentlemen, if we include as another appendix Chapter 12 of Mr. Driedger's work, *The Construction of Statutes*, to which reference has been made this morning? It is reasonably short and I think it is perhaps helpful. Is it agreed that we print this?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. I think that concludes our agenda for this morning. I am sorry, there are these regulations: SOR/74-562—Canada Egg Purchasing Levies Order; SOR/74-565—Manitoba Milk Order; SOR/74-571—Canadian Wheat Board Regulations; SI/74-120—Shirting Fabrics Remission Order; SI/74-121—Diplomatic (Excise Taxes) Remission Order presented to us this morning by counsel without commentary.

Mr. Eglington: I have one comment, Mr. Chairman, on SOR/74-571—Canadian Wheat Board Regulations. There is a revocation there of a subsection of the existing regulations and it is not at all apparent why it is revoked, so we shall inquire.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sorry. Yes, indeed, there is a commentary here. I do not think we have to print the commentary. It will be sufficient if you will find that information for us.

Are there any further questions? Thank you very much. We will meet next Thursday. Perhaps, as Mr. Baldwin is here, and these House Leaders are very rare creatures, is there a chance that Parliament . . .

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Par conséquent, la nouvelle année nous verra changer de cap complètement.

Mlle Mayrand: Oui. Je ne sais si vous aviez reçu la liste des noms des sous-ministres auxquels cette lettre a été envoyée. Si cela n'aboutit à rien, il faudra peut-être que le Comité envoie sa propre lettre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je m'excuse, monsieur le président. Je n'ai que la liste que vous m'avez envoyée, c'est-à-dire des personnes que vous vouliez particulièrement . . .

Mlle Mayrand: Très bien.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je n'ai rien reçu d'autre.

Mlle Mayrand: J'ai reçu du Conseil privé la liste des personnes auxquelles ils ont envoyé cette lettre.

Le coprésident (M. McCleave): Cette liste est-elle complète, mademoiselle Mayrand?

Mlle Mayrand: C'est ce qui semble.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. La lettre a au moins été envoyée et elle figurera au compte rendu de nos délibérations. Est-ce que nous faisons une infraction aux droits d'auteur, mademoiselle Mayrand et messieurs, si nous incluons comme autre appendice le chapitre 12 du travail de M. Driedger: «*The Construction of Statutes*» (l'interprétation des status), dont on a parlé ce matin? C'est relativement court et je pense que c'est utile. Êtes-vous d'accord pour que nous imprimions ce document?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie. Cela met un point final à notre ordre du jour de ce matin. Je m'excuse, il y a les règlements: DORS/74-562—Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada; DORS/74-565—Décret relatif au lait du Manitoba; DORS/74-571—Règlements sur la Commission canadienne du blé. TR/74-120—Décret de remise à l'égard des tissus pour chemises; TR/74-121—Décret concernant la remise (des taxes d'accise) aux services diplomatiques qui nous a été présenté ce matin par notre conseiller, sans commentaire.

M. Eglington: J'ai un commentaire, monsieur le président, au sujet du DORS/74-571—Règlements sur la Commission canadienne du blé. Il y a là-dedans la révocation d'un paragraphe des règlements existants et la raison pour laquelle il a été révoqué n'est pas du tout apparente et nous ferons donc enquête.

Le coprésident (M. McCleave): Je m'excuse. Oui, il y a un commentaire à ce sujet. Je ne pense pas que nous devions imprimer ce commentaire. Il sera suffisant que vous trouviez ces renseignements pour nous.

Y a-t-il d'autres questions? Je vous remercie infiniment. Nous nous réunirons mardi prochain. M. Baldwin est présent et les leaders en Chambre sont des créatures très rares, y a-t-il une chance que le Parlement . . .

[*Text*]

• 1055

Mr. Baldwin: An order may be given if necessary, or at least asked for by the government, with regard to expanded hours of sitting if it is thought necessary to deal with our designated program. So it may well be that the House might be sitting. That is another possibility. So those two situations do exist.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, fine. Thank you, Mr. Baldwin.

[*Interpretation*]

M. Baldwin: Il y aura une ordonnance si nécessaire, ou tout du moins elle sera demandée par le gouvernement, pour ce qui est des heures prolongées de session, si on pense qu'il est nécessaire de s'occuper de notre programme désigné. Il se peut donc que la Chambre siège. C'est une autre possibilité. Les deux situations existent donc.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, très bien. Je vous remercie, monsieur Baldwin.

[*Texte*]

APPENDIX RSI-5

As you are no doubt aware, the Senate and the House of Commons have established a Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments. Section 26 of the Statutory Instruments Act (1970-71-72, c. 38) provides that every statutory instrument issued, made or established after the coming into force of the Act, i.e. January 1, 1972, stands permanently referred to the Committee for review and scrutiny.

The Committee will scrutinize statutory instruments on the basis of a number of criteria that have been adopted by it. A copy of the criteria, in both official languages, is enclosed herewith. The Counsel to the Committee will, on receiving copies of statutory instruments, examine them to see whether they appear to offend against any criterion. If so, they may want information or clarification from the agency that originated the instrument. Depending on that information or clarification, the Committee may or may not decide to explore the matter further, either in Committee hearings or otherwise. To enable the Committee to carry out the mandate entrusted to it by Parliament, it is essential that regulation-making authorities do everything they can to facilitate its task.

In order to establish a communication system between the Committee and the regulation-making authorities, the Committee has recommended that each authority designate an officer from whom information and explanation can be gathered on any matters that the Counsel to the Committee think require clarification. It would be appreciated if you would, therefore, have notification sent to Miss Lise Mayrand, Room 312, 140 Wellington Street as soon as possible of such a designation. The designated officer will be contacted initially by Miss Lise Mayrand or Mr. Graham Eglington who are the Counsel to the Committee.

Yours sincerely,

R. G. ROBERTSON

[*Interprétation*]

APPENDICE RSI-5

Comme vous le savez sans doute, un comité conjoint du Sénat et de la Chambre des communes a été créé pour étudier les règlements et autres textes réglementaires. L'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires (1970-71-72, c. 38) prévoit que tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la loi, soit le 1er janvier 1972, est soumis en permanence au Comité aux fins d'être étudié et vérifié par celui-ci.

Le Comité vérifiera les textes réglementaires en se référant aux critères qu'il a adoptés. Vous trouverez sous ce pli la liste de ces critères, dans les deux langues officielles. Les avocats du Comité se chargeront, sur réception d'exemplaires des textes réglementaires, de les examiner afin de déterminer s'ils semblent contrevenir à l'un ou l'autre des critères. Le cas échéant, les membres du Comité voudront peut-être obtenir certains renseignements ou éclaircissements de l'organisme qui a émis le document, après quoi le Comité pourra décider, selon le cas, d'étudier la question plus à fond lors d'audiences ou de quelque autre manière. Il est donc essentiel que les autorités réglementantes fassent tout en leur pouvoir pour faciliter la tâche du Comité, afin de permettre à ce dernier de s'acquitter du mandat que lui a confié le Parlement.

Dans le dessein d'établir un système de communication avec les autorités réglementantes, le Comité a recommandé que chacune désigne un fonctionnaire qui pourra lui fournir les renseignements et précisions nécessaires sur toutes les questions qui, de l'avis de ses avocats, doivent être clarifiées. Nous vous saurions donc gré de communiquer à Mlle Lise Mayrand, pièce 312, 140, rue Wellington, le nom du fonctionnaire que vous désignerez à cette fin. Mlle Mayrand ou M. Graham Eglington, qui sont les avocats du Comité, prendront un premier contact avec votre fonctionnaire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

R. G. Robertson

[*Text*]

APPENDIX RSI-6

DRIEDGER, E.A.,
Canadian Legal Manual Series,
The Construction of Statutes,
Butterworths, Toronto, 1974

Chapter 12
SUBORDINATE LEGISLATION

Generally speaking the laws made by a subordinate legislative body (collectively referred to here as "regulations") under the authority of a statutory power are to be construed according to the same principles as those applicable to the construction of statutes. There is, however, an additional question to be decided, namely, does the regulation come within the scope of the power?

This question was the subject of a paper published some years ago in the Canadian Bar Review under the title "Subordinate Legislation". Little purpose would be served in repeating or duplicating the substance of that paper here. Instead, it is reproduced in Appendix IV. The grounds on which the courts have held or refused to hold regulations valid are there closely examined; more recent authorities or illustrations can easily be found in the digests.

It is not enough to ascertain the meaning of a regulation when read in light of its own object and the facts surrounding its making; it is also necessary to read the words conferring the power in the whole context of the authorizing statute. The intent of the statute transcends and governs the intent of the regulation.

The result is that the principles to be followed in construing statutes may require a double application—once to the regulation and once to the statute. Thus, if it is urged that a presumption of intent has been rebutted it is not enough to find the rebuttal in the regulation; it must be found in the statute also.

Words conferring legislative power must be carefully considered from a strict literary and grammatical point of view, for the extent of the power conferred depends much on the formula used.

PURPOSES

Power to make regulations may be conferred by authorizing regulations for a specified purpose or a prescribed objective. Under such a formula the regulation-making authority has power to make the complete law, the main principles as well as the details. The only limitation on the power is that the regulation must be found to be for the prescribed purpose or objective.

The question often arises whether a regulation-making authority may delegate his power to others. Where an authority is given power to make regulations for a prescribed purpose it is doubtful that he could make a regulation providing that someone else may make regulations for that purpose; the legislature has given the power to him and not to someone else. But it may well be that in order to legislate adequately or effectively for the attainment of a prescribed purpose or objective it is necessary or desirable to give to others the power to make subsidiary orders and rules, and it could therefore be said that a regulation authorizing someone else to make these subsidiary orders and rules is a regulation for the prescribed purpose or objective.

[*Interpretation*]

APPENDICE RST-6

DRIEDGER, A
Canadian Legal Manual Series, (Séries de manuels juridiques canadiens)
L'interprétation des Statuts
Butterworths, Toronto, 1974

Chapitre 12
LÉGISLATION SECONDAIRE

En général, les lois faites par un corps législatif secondaire (portant ici le nom collectif de «règlements») sous l'autorité d'un pouvoir statutaire, doivent être interprétées en vertu des mêmes principes que ceux qui s'appliquent à l'interprétation de statuts. Il faut cependant trancher une question supplémentaire, notamment: ce pouvoir s'étend-il au règlement?

Un document a été publié il y a quelques années à ce sujet dans le Canadian Bar Review sous le titre «Législation secondaire». Il ne serait pas très utile de répéter ou reprendre ici la substance de ce document. Nous l'avons donc reproduit à l'appendice 4. Les raisons pour lesquelles les tribunaux ont reconnu ou rejeté la validité de règlements y sont minutieusement étudiées et on trouve facilement dans les recueils des lois des références ou des exemples plus récents.

Il ne suffit pas de vérifier le sens d'un règlement quand on le lit en tenant compte de son but et des circonstances qui en ont entouré l'adoption; il faut aussi lire les mots qui confèrent le pouvoir dans le contexte de la loi habilitante toute entière. L'intention de la loi transcende et régit l'intention du règlement.

Il s'ensuit que les principes à suivre pour l'établissement des lois peuvent appeler une application double—une pour le règlement et l'autre pour la loi. Ainsi, si l'on prétend qu'une présomption d'intention a été réfutée, il ne suffit pas de trouver la réfutation dans le règlement; il faut aussi la trouver dans la loi.

Les mots qui confèrent le pouvoir législatif doivent être minutieusement pesés du point de vue purement littéraire et grammatical car l'étendue du pouvoir conféré dépend beaucoup de la formule utilisée.

FINS

Le pouvoir d'établir des règlements peut être conféré par règlement habilitant à une fin précise ou pour un objectif prescrit. Dans un tel cas, l'autorité qui établit le règlement a le pouvoir de faire la loi toute entière, les principes généraux comme les détails. La seule restriction de pouvoir est que le règlement doit convenir à la fin ou à l'objectif prescrit.

On se demande souvent si l'autorité qui établit le règlement peut déléguer son pouvoir. Lorsqu'une autorité a reçu le pouvoir d'établir des règlements à une fin prescrite, il est peu probable qu'elle puisse établir un règlement prévoyant que quelqu'un d'autre puisse établir des règlements à cette fin; c'est à elle que l'assemblée lui a accordé le pouvoir et non à quelqu'un d'autre; mais il se peut fort bien qu'afin de légiférer d'une façon adéquate ou efficace en vue d'atteindre un but ou un objectif prescrit, il soit nécessaire ou souhaitable de donner à d'autres le pouvoir de rendre des ordonnances et des règlements secondaires et on pourrait donc dire qu'un règlement autorisant quelqu'un d'autre à rendre ces ordonnances et ces règlements secondaires est un règlement tendant vers les buts ou objets prescrits.

[*Texte*]

Power to make regulations may also be conferred, not for a specific stated purpose, but only for the *purposes of this Act* or for *carrying out the provisions (and purposes) of this Act*. In these cases the purposes are not specifically stated; they must be gathered from a reading of the Act as a whole. A power in these terms would ordinarily be less extensive than where a specific purpose is stated; Parliament has itself laid down the main principles of the law in the statute and the laws made by the subordinate authority must remain within them. Regulations of an administrative or procedural character could no doubt be made under such a general authority, but it is doubtful whether in the absence of a clear indication of intent in the statute regulations affecting individual rights or creating rights and obligations could be made.

SUBJECTS

Power to make regulations may be conferred by reference to subject-matter rather than purpose, as, for example *respecting aerial navigation*. Here again, depending on the scope of the subject, there could be a wide power. So long as the regulation is in relation to the prescribed subject it is valid. A subdelegating regulation would therefore be valid if it can be said to be in relation to the subject. Federal and Provincial statutes in Canada, although not in the category of subordinate legislation, are enacted under constitutional power to make laws "in relation to matters coming within" enumerated classes of subjects, and it is well established that these powers are full powers to make any laws on any matter coming within an enumerated subject.

DEFINED REGULATION

Another form of delegation is power to make a regulation of a kind described in the statute, as, for example, *prescribing a tariff of fees*. Here, the kind of a regulation that may be made has been described, and a regulation must come within that description. In the example given, a regulation authorizing someone else to prescribe a tariff does not itself prescribe a tariff and is therefore not a regulation of the kind described.

A power by description is therefore generally narrower in scope than a power by purpose or subject in all cases, of course, the wider description, purpose or subject, the wider the power.

INTRODUCTORY WORDS

Power to make regulations for prescribed purposes is introduced by *for the purpose of, in order to,* or some similar expression. Power to make regulations in relation to a subject-matter is introduced by expressions such as *in relation to, respecting, with respect to*. Power to make a specific regulation is usually conferred by a participle as for example *prescribing, fixing, determining, prohibiting, requiring, establishing*.

Authority to make regulations is usually set out in tabular form. That tabulation may set out purposes only, subjects only, specific powers only, or may be a mixture of these various classes of authority. If the enumerations are all of one class, the governing participle or preposition is usually found in the general words preceding the enumeration. But where there is a mixture of classes, the governing participle, preposition or phrase is placed within each enumerated item. There could therefore be a significant difference in the scope of powers listed in one section, even though they might look alike.

[*Interprétation*]

Le pouvoir d'établir des règlements peut aussi être conféré, non pas à une fin précise, mais seulement *aux fins de la loi* ou pour *mettre en application ses dispositions* (et objets). Dans ces cas, les buts ne sont pas précisés; on les trouve en lisant la loi toute entière. Ce genre de pouvoir serait ordinairement moins considérable que lorsque qu'un but précis est stipulé; le parlement a lui-même établi les principes généraux de la loi dans le statut et les lois faites par l'autorité secondaire doivent rester dans leur cadre. Un règlement de nature administrative ou procédurale pourrait sans doute être établi en vertu d'une telle autorité générale mais en l'absence d'indications précises de l'intention de dans la loi, on doute qu'un règlement touchant les droits individuels ou créant des droits et des obligations pourraient être établis.

SUJETS

Le pouvoir d'établir des règlements peut être conféré par rapport au sujet plutôt qu'au but, comme par exemple, au sujet de la *navigation aérienne*. Ici encore, suivant la portée du sujet, le pouvoir pourrait être considérable. Tant que le règlement est en rapport avec le sujet prescrit, il est valide. Un règlement de sous-délégation serait donc valide, si l'on peut dire qu'il se rapporte au sujet. Les lois fédérales et provinciales du Canada, bien qu'elles ne tombent pas dans la catégorie de la législation secondaire, sont promulguées en vertu du pouvoir constitutionnel d'établir des lois, «en rapport avec des questions tombant dans» des catégories énumérées de sujets et il est bien établi qu'il s'agit de pleins pouvoirs de promulguer toute loi sur toute question entrant dans un sujet énuméré.

RÈGLEMENT DÉFINI

Une autre forme de délégation est le pouvoir d'établir un règlement du genre décrit dans la loi, par exemple, *la prescription d'un tarif de frais*. Ici, le genre de règlement qui peut être établi a été décrit et le règlement doit se conformer à cette description. Dans l'exemple donné, un règlement autorisant quelqu'un d'autre à prescrire un tarif ne prescrit pas en soi un tarif et n'est donc pas un règlement du genre décrit.

Un pouvoir par description a donc généralement une moindre portée qu'un pouvoir par but ou sujet; naturellement, dans tous les cas, plus la description, le but, ou le sujet est vaste, plus le pouvoir est étendu.

MOTS D'INTRODUCTION

Le pouvoir d'établir des règlements à des fins prescrites est présenté par les mots ou expressions qui suivent: *pour, pour la fin de, afin de,* ou une expression de ce genre. Le pouvoir d'établir des règlements en rapport avec le sujet est énoncé par des expressions comme: *en rapport avec, à l'égard de, en ce qui concerne*. Le pouvoir d'établir un règlement précis est habituellement conféré par un participe, par exemple, *prescrivant, fixant, déterminant, interdisant, exigeant, établissant*.

Le pouvoir d'établir des règlements est ordinairement exposé sous forme de tableau. Ce tableau peut s'en tenir à l'énoncé des fins, des objects, ou des pouvoirs précis où on peut y retrouver ces diverses catégories de pouvoir. Si les énumérations tombent toutes dans une seule catégorie, le participe ou la préposition qui régit se trouve ordinairement dans les mots généraux précédant l'énumération. Mais quand il y a mélange de catégories, le participe, la préposition ou la périphrase qui régit se retrouve dans chacun des articles énumérés. Il pourrait donc y avoir une grande différence de portée quant aux pouvoirs énumérés

[*Text*]

There may also be a fusion of the forms in which authority is conferred. Thus, power may be conferred to make regulations in relation to a subject-matter for a prescribed purpose. In this form the power is to make regulations in relation to a prescribed subject, but only for the prescribed purpose. There is therefore a double standard, and the courts could strike down a regulation, either because it was not in relation to the prescribed subject or, although in relation to the prescribed subject, it was not for the prescribed purpose.

[*Interpretation*]

dans un article, même s'ils peuvent sembler identiques à première vue.

Il peut aussi y avoir fusion des formes dans lesquelles le pouvoir est conféré. Ainsi, le pouvoir peut être conféré d'établir des règlements en rapport avec un sujet dans un but prescrit. Dans cette forme, le pouvoir est d'établir des règlements en rapport avec un sujet prescrit, mais seulement à la fin prescrite. Il y a donc une double norme et les tribunaux pourraient rejeter un règlement, parce qu'il n'est pas en rapport avec le sujet prescrit, ou, bien qu'il soit en rapport avec le sujet prescrit, parce qu'il n'est pas en vue de la fin prescrite.

Issue No. 9

Thursday, December 19, 1974

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 9

Le jeudi 19 décembre 1974

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

LIBRARY
UNIVERSITY OF TORONTO

First Session
Thirtieth Parliament, 1974

Première session de la
trentième législature, 1974

28492—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Balfour
Baldwin	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Laprise
Fox	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 19, 1974
(9)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:45 o'clock a.m. this day, the Vice-Chairman, Mr. Kenneth Robinson, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senator Godfrey.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Balfour, Béchard, Leblanc (*Laurier*), Railton and Robinson.

In attendance: Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1.*)

The Committee proceeded to consider the following Regulations.

On SOR's/74-586, 74-587 and 74-588, Proclaiming certain Indian lands exempt from portions of the Act, Indian Act,

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Indian Affairs and Northern Development with respect to certain comments on the said Regulations.

On SOR/74-589, Quarantine and Inspection Service Fees Order, Financial Administration Act,

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Agriculture with respect to certain comments on the said Regulations.

The Committee considered SOR/74-590, Civilian War Allowances Regulations, amendment, SOR/74-591, War Veterans Allowance Regulations, amendment, SOR/74-593, Food and Drug Regulations, amendment and SOR/74-595, Customs Duties Reduction Regulations, amendment.

On SOR/74-596, Cranberries Duty Order, 1974, Customs Tariff,

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of Revenue Canada with respect to certain comments on the said Regulations.

On SOR/74-597, General Preferential Tariff Order, amendment, Customs Tariff,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Clerk of the Privy Council with respect to a comment on the said Regulations.

The Committee considered SOR/74-598, Alberta Fishery Regulations, amendment, SOR/74-604, Atlantic Region Special Transportation Assistance Regulations, amendment, SOR/74-608, New Brunswick Fishery Regulations, amendment, SOR/74-610, Food and Drug Regulations, amendment and SOR/74-611, Schedule H to the Food and Drugs Act, amendment.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 DÉCEMBRE 1974
(9)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 45 sous la présidence de M. Kenneth Robinson (vice-président).

Représentant le Sénat: L'honorable sénateur Godfrey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Balfour, Béchard, Leblanc (*Laurier*) Railton et Robinson.

Également présent: M^lle^ Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1.*)

Le Comité entreprend l'étude des règlements suivants.

DORS/74-586, DORS/74-587 et DORS/74-588, Certaines terres des Indiens proclamées soustraites à des parties de la Loi, Loi sur les Indiens.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au sujet de certains commentaires sur lesdits règlements.

DORS/74-589, Ordonnance sur les droits applicables aux services de quarantaine et d'inspection, Loi sur l'administration financière.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de l'Agriculture au sujet de certains commentaires sur lesdits règlements.

Le Comité étudie le DORS/74-590, Règlement sur les allocations de guerre pour les civils—modification, le DORS/74-591, Règlement sur les allocations aux anciens combattants—Modification, le DORS/74-593, Règlement sur les aliments et drogues—Modification et le DORS/74-595, Règlement de réduction des droits de douane—Modification.

DORS/74-596, Décret visant le droit sur les canneberges, 1974,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent de Revenu Canada au sujet de certains commentaires sur lesdits règlements.

DORS/74-597, Décret du Tarif de préférence général—Modification.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le secrétaire du Conseil privé au sujet d'un commentaire sur ledit règlement.

Le Comité étudie le DORS/74-598, Règlement de pêche de l'Alberta—Modification, le DORS/74-604, Règlement sur les subventions spéciales au transport des marchandises dans la Région atlantique—Modification, le DORS/74-608, Règlement de pêche du Nouveau-Brunswick—Modification, le DORS/74-610, Règlements sur les aliments et drogues—Modification et le DORS/74-611, Annexe H de la Loi des aliments et drogues—Modification.

On SOR/74-612, Coasting Trade Exemption Regulations, Canada Shipping Act, National Transportation Act,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Ministry of Transport with respect to certain comments on the said Regulation.

The Committee considered SOR/74-613, Atlantic Region Selective Assistance Regulations, amendment and SOR/74-616, Quebec Cold Storage Warehouse Tariff, revocation.

On SOR/72-275, Income Tax Regulations, amendment, Income Tax Act,

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of Revenue Canada with respect to a comment on the said Regulation.

On SOR/72-337, Narcotic Control Regulations, amendment, Narcotic Control Act.

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of National Health and Welfare with respect to certain comments on the said Regulation.

On SOR/72-415, Destructive Insect and Pest Regulations, amendment, Destructive Insect and Pest Act,

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Agriculture with respect to certain comments on the said Regulation.

The Committee considered SOR's/72-355 and 73-580, both Crop Insurance Regulations, amendments, and SOR/72-407, Explosives Regulations, amendment.

On SOR/73-207, Manitoba Turkey Order, and SOR/73-208, Ontario Bean Order, both Agricultural Products Marketing Act,

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Agriculture with respect to certain comments on the said Regulations.

Miss Mayrand answered questions.

At 10:19 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le DORS/74-612, Règlement d'exemption pour le cabotage, Loi sur la marine marchande du Canada, Loi nationale sur les transports,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère des Transports au sujet de certains commentaires sur ledit règlement.

Le Comité étudie le DORS/74-613, Règlement sur les subventions sélectives dans la Région atlantique—Modification et le DORS/74-616, Tarif de l'entrepôt frigorifique de Québec—Abrogation.

DORS/72-275, Règlements de l'impôt sur le revenu—Modification, Loi de l'impôt sur le revenu.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de Revenu Canada au sujet d'un commentaire sur ledit règlement.

DORS/72-337, Règlement sur les stupéfiants—Modification, Loi sur les stupéfiants.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de la Santé et du Bien-être social au sujet de certains commentaires sur ledit règlement.

DORS/72-415, Règlement sur les insectes destructeurs et les ennemis des plantes—Modification, Loi sur les insectes destructeurs et les ennemis des plantes,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de l'Agriculture au sujet de certains commentaires sur ledit règlement.

Le Comité étudie les DORS/72-355 et 73-580, Règlements sur l'assurance-récolte—Modification et le DORS/72-407, Règlement sur les explosifs—Modification.

DORS/73-207, Décret relatif aux dindons du Manitoba et le DORS/73-208, Décret relatif aux haricots de l'Ontario, Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de l'Agriculture au sujet de certains commentaires sur lesdits règlements.

M[lle] Mayrand répond aux questions.

A 10 h 19, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier adjoint du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, December 19, 1974.

• 0934

[*Texte*]

The Vice-Chairman: Gentlemen, I will call the meeting to order. As you can see, I am almost on my own today. I hope I will be able to get your forebearance, understanding and co-operation.

Mr. Leblanc (Laurier): Mr. Chiarman, on a point of order, please.

The Vice-Chairman: Yes.

Mr. Leblanc (Laurier): The Clerk of the Committee has sent to us a clipping from *The National* , November, 1974, regarding an article entitled, "Parliamentary Group Seeks Help from Bar." They put down the names of the members of the Committee, but I do not see on it the name of my friend, Mr. Railton, and I do not see my name. I was wondering whether the press people were not well informed, or whether they did not take time to look at the record and see who the members of that Committee actually were.

An hon. Member: Maybe it was an NDP who put that down.

Mr. Leblanc (Laurier): I would like to put it in the record, so that this clipping or article may be corrected.

The Vice-Chairman: It may be that the interview with Senator Forsey and the other Joint Chairman, Mr. McCleave, took place before the gentlemen you have mentioned were members of the Committee.

An hon. Member: I think so.

• 0945

The Vice-Chairman: This may be the answer to it. In any event, certainly the Chair takes note of this. It is on the record now.

Senator Godfrey: May I make a comment on that article?

The Vice-Chairman: Yes.

Senator Godfrey: I do not think it was particularly helpful because they did not publish the criteria. Is there any chance of going back at them and seeing if we could not have another one in the future in which they will publish the criteria so people would know? As a lawyer, I would not have understood, really.

The Vice-Chairman: Senator Godfrey, you are on the record with that. It will be brought up with the Joint Chairmen to see if something can be done to rectify the situation.

I would point out that the Joint Chairmen, Senator Forsey and the honourable member from Halifax-East Hants are unavailable today, as well as our counsellor, Mr. Eglington. However, I am sure that Miss Mayrand and your Vice-Chairman will do the best they can to see us through.

With that, I think we can resume the consideration of SORs as follows: the first one is SOR 74-586 regarding proclaiming certain Indian lands exempt from portions of the act.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 19 décembre 1974.

[*Interprétation*]

Le vice-président: Messieurs, veuillez venir à l'ordre, s'il vous plaît. Comme vous pouvez le voir je suis presque tout seul aujourd'hui. J'espère pouvoir bénéficier de votre compréhension, de votre coopération et de votre indulgence.

M. Leblanc (Laurier): Monsieur le président, un rappel au Règlement, je vous prie.

Le vice-président: Oui.

M. Leblanc (Laurier): Le greffier du Comité nous a envoyé un extrait de *The National* de novembre 1974 relatif à un article intitulé «Parliamentary Group Seeks Help from Bar». Les nom des membres du Comité sont cités, mais je ne vois pas celui de mon ami, M. Railton ni le mien. Je me demandais si les journalistes n'étaient pas bien informés, ou s'ils ne prenaient pas le temps de consulter les dossiers pour s'assurer de reproduire le nom de tous les participants au Comité.

Une voix: C'est peut-être un NPD qui les a fournis.

M. Leblanc (Laurier): J'aimerais le mentionner afin que cet extrait ou cet article puisse être rectifié.

Le vice-président: Il se peut que l'entrevue avec le sénateur Forsey et avec l'autre co-président, M. McCleave, ait eu lieu avant que les personnes que vous avez mentionnées ne soient membres du Comité.

Une voix: C'est ce que je pense.

Le vice-président: C'est peut-être la réponse. De toute façon, j'en prends note, et cela sera inscrit au dossier.

Le sénateur Godfrey: Puis-je faire un commentaire à propos de cet article?

Le vice-président: Oui.

Le sénateur Godfrey: Cela ne nous a pas aidé beaucoup, car les critères n'avaient pas été publiés. Pourrait-on leur demander de publier les critères à l'avenir? Moi, qui suis avocat je n'aurais jamais compris.

Le vice-président: Monsieur le sénateur Godfrey, vos paroles ont été enregistrées. Si on discutait avec les autres résidents afin de voir si l'on peut corriger la situation.

Je voudrais vous rappeler que les présidents de ce comité soit le sénateur Forsey et le député de Halifax-Est, M. Hants, sont absents, ainsi que notre conseiller, M. Eglington. Toutefois, je suis sûr que M[lle] Mayrand et votre vice-président, sauront se montrer à la hauteur de la tâche.

Ceci étant dit nous pourrions reprendre notre examen des DORS suivants: le premier est le DORS 74-786, qui concerne certaines terres des Indiens proclamées parties de la loi.

[*Text*]

Mr. Béchard.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, I hope that I understand. I think it is useless to have a regulation for that. It is already in the law.

Miss Lise Mayrand (Research Officer, Library of Parliament): Not only that. We wanted to make the point that we could not understand why they did not make it as a statutory instrument instead of a regulation. Most of the time we complain that they make regulations as statutory instruments. It is not that we want to complain about that but we just want to question them as to why, in this case, they made it as a regulation.

For example, under Section 98 of the Indian Act relative to alcohol on the reservations of Indians, the proclamations under Section 98 are made as statutory instruments and these are made as regulations. We raise the subject here because it will be very important for the future as we are assembling a whole file on statutory instruments that should have been regulations because they fit exactly the definition that is given in the Statutory Instruments Act. It becomes quite important when you see the statutory instruments do not have to be published at one point, do not have to be registered.

So, we want to ask the persons who make the distinction why they choose this one in particular to make it as a regulation. We think it would have been as well to make it a statutory instrument.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, I would suggest that the staff could pursue that inquiry with the persons concerned because it is a question of a publication. It may be important. They could inquire and report back to us following the inquiry.

Miss Mayrand: As we point out in this case, it does not make much difference because under the regulations made pursuant to the Statutory Instruments Act, all proclamations have to be published, so, one way or the other, the subjects do not lose. But I think a distinction should be made as clearly as possible for all other cases.

The Vice-Chairman: I would assume that Mr. Eglington was probably the author of some of the notes that we have on this item before us. It may be that Miss Mayrand cannot answer my question as a result of it. It is really a point of clarification on the last paragraph. The statement is:

> One suspects that not only your staff sees but darkly through the glass of Section 2 of the Statutory Instruments Act.

Can you explain this to me?

Miss Mayrand: If you can explain to me what Section 2(b) of the act means, then I think you will be the only one we know who can explain. If you look at Section 2(2) of the act, there you have the regulation.

• 0950

Senator Godfrey: This is very poorly drafted, the definition of statutory instrument is incomprehensible.

The Vice-Chairman: That is the observation you are making, Senator.

[*Interpretation*]

Monsieur Béchard.

M. Béchard: Monsieur le président, il est inutile à mon avis, de faire un règlement pour cela. Cela est déjà mentionné dans la loi.

Mlle Lise Mayrand (Documentaliste de la bibliothèque du Parlement): Il n'y a pas que cela. Nous voulions leur faire savoir que nous ne comprenions pas pourquoi ils n'en avaient pas fait un texte réglementaire plutôt qu'un règlement. Nous nous plaignons souvent du fait qu'ils rédigent des règlements comme des textes réglementaires. Nous ne voulons pas nous plaindre, mais simplement leur poser la question: pourquoi en ont-ils fait un règlement?

Par exemple, les proclamations d'exemptions en vertu de l'article 98 de la Loi sur les Indiens sont uniquement considérées comme des textes réglementaires alors qu'il s'agit en fait de règlements. Cela est très important car nous constituons actuellement un dossier global sur les textes réglementaires qui aurait dû être des règlements parce qu'ils répondent exactement à la définition qui en est donnée dans la Loi sur les textes réglementaires. Cela est très important si l'on sait que les textes réglementaires n'ont pas besoin d'être publiés ni enregistrés.

Nous voulons donc demander à ceux qui font cette distinction de nous dire pourquoi ils ont choisi, dans ce cas particulier d'en faire un règlement. Il aurait été tout aussi bien d'en faire un texte réglementaire.

M. Baldwin: Je suggère, monsieur le président, que le personnel poursuive son enquête à ce sujet auprès des personnes concernées. Étant donné qu'il y a une question de publication, cela peut être important. Le personnel pourra ensuite nous faire part des résultats de son enquête.

Mlle Mayrand: Comme nous le faisons remarquer pour ce cas précis, cela ne fait pas beaucoup de différence, car selon les règlements conformes à la Loi sur les textes réglementaires, toutes les proclamations doivent être publiées. Ainsi d'une façon ou d'une autre, rien ne se perd. Mais je pense qu'on devrait faire une distinction aussi nette que possible dans tous les autres cas.

Le vice-président: Je pense que M. Elgington était l'auteur de certaines des remarques que nous avons devant nous à propos de cet article et M^lle^ Mayrand ne pourra peut-être pas répondre à ma question. Elle concerne le dernier paragraphe, où il est dit:

> Nous croyons ne pas être les seuls à ne pas bien saisir l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires.

Pouvez-vous m'expliquer cela?

Mlle Mayrand: Si vous pouvez m'expliquer ce que veut dire l'article 2(b) de la loi, je pense que vous serez le seul à pouvoir le faire. Le règlement concerne l'article 2(2) de la loi.

Le sénateur Godfrey: C'est très mal rédigé; la définition de règlement est absolument incompréhensible.

Le vice-président: C'est un avis très subjectif, monsieur le sénateur.

[*Texte*]

Senator Godfrey: That is what you are referring to here.

Miss Mayrand: The whole thing is quite—Regulation—measuring the exercise of the legislative power; you are capable of telling me exactly where there is a line between an administrative and a legislative act. We are trying to constitute notes on that, really to be able to mention that such a statutory instrument should have been made as a regulation, but ideas are all a matter of fact sometimes. It is just that, theoretically, it is very difficult to try to make the line between the two.

Senator Godfrey: In the words:

> . . . otherwise and by the conferring on any person or body whose powers or functions relate to a matter to which such instruments relate . . .

What that means; I thought I had it once, but . . .

The Vice-Chairman: Are there any futher questions with regard to SOR/74-586? I would assume then that numbers SOR/74-587, SOR/74-588 have the same comments.

Miss Mayrand: They are exactly the same.

The Vice-Chairman: Thank you. We can move on to SOR/74-589, Quarantine and Inspection Service Fees Order. We are open for questions with regard to this item.

Miss Mayrand: This order is made pursuant to the Financial Administration Act and, as you can see in the preamble, this fee order is also made pursuant to an order in council determining, probably, the terms and conditions of the delegation of power to the Minister. Because this order was not published, we cannot assess what, in fact, was the limitation.

The Vice-Chairman: Then our recommendation is that the order be published. Is that it?

Miss Mayrand: I do not think we can suggest that here.

The Vice-Chairman: That is our suggestion, that the order be published?

Miss Mayrand: Yes.

Mr. Railton: Mr. Chairman, this $2,700 fee, is that a misprint?

Miss Mayrand: We have not yet been able to reach the people of the department. I jumped, in fact, when I saw that. I presume it is for a special service, or it is a misprint. I do not know what it costs to have an animal—

Mr. Railton: How long is the quarantine period? Is it not over a month, or six weeks?

Miss Mayrand: It could be up to six months, in certain cases.

M. Béchard: La dernière phrase, monsieur le président, mentionne que les postes de Saint-Pierre et Grosse-Île sont probablement des postes pour des animaux spéciaux qui restent longtemps en quarantaine.

Il est entendu, que Saint-Pierre, c'est aux Iles Saint-Pierre et Miquelon.

[*Interprétation*]

Le sénateur Godfrey: C'est ce dont on parle ici.

Mlle Mayrand: Il s'agit de mesurer l'exercice du pouvoir législatif; vous êtes capable de me dire exactement ce qui distingue un acte administratif et un acte législatif. Nous essayons de prouver qu'un tel texte réglementaire aurait dû faire l'objet d'un règlement. En théorie, il est très difficile de faire la distinction entre les deux.

Le sénateur Godfrey: Par les termes:

> . . . autrement ou par délégation à toute personne ou tout organisme dont les pouvoirs ou les fonctions sont reliés à de tels règlements . . .

Qu'est-ce que cela signifie?

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions en ce qui concerne le DORS 74-586? Quant aux DORS 74-587 et 74-588, je pense qu'ils donneront lieu aux mêmes commentaires.

Mlle Mayrand: Ce sont exactement les mêmes.

Le vice-président: Merci. Nous pouvons maintenant passer au DORS 74-589, qui concerne l'ordonnance sur les droits applicables aux services de quarantaine et d'inspection. Nous pouvons maitenant passer aux questions.

Mlle Mayrand: Cette ordonnance est conforme à la Loi sur l'administration financière et, comme l'indique le préambule, au décret du conseil déterminant sans doute dans quelles conditions se fait la délégation de pouvoir au ministre. Étant donné que ce décret n'a pas été publié, nous ne pouvons pas en évaluer les limites.

Le vice-président: Nous devons donc recommander que ce décret soit publié?

Mlle Mayrand: Je ne pense pas que nous puissions suggérer cela ici.

Le vice-président: Est-ce là notre suggestion, que ce décret soit publié?

Mlle Mayrand: Oui.

M. Railton: Monsieur le président, ce tarif de $2,700, est-ce une erreur d'impression?

Mlle Mayrand: Nous n'avons pas pu entrer en contact avec le fonctionnaire du ministère. J'ai moi-même bondi en voyant ce chiffre. Cela s'applique peut-être à un service spécial, ou alors c'est une erreur d'impression. Je ne sais pas combien il en coûte de placer un animal . . .

M. Railton: Quelle est la durée de la période de quarantaine? Est-ce plus d'un mois ou six semaines?

Mlle Mayrand: Cela peut aller jusqu'à six mois, dans certains cas.

Mr. Béchard: The last sentence, Mr. Chairman, says that Saint-Pierre and Grosse-Île are probably reserved for special animals which are subject to long quarantine periods.

It is understood that Saint-Pierre is in Saint-Pierre and Miquelon Islands.

[*Text*]

Il existe une entente entre le gouvernement français et le gouvernement canadien, pour recevoir certains animaux; dans le cas, entre autres, du Charolais exporté de France au Canada. Le poste de Grosse-Ile, à proximité de Montmagny, était insuffisant. Nous nous sommes entendus avec la France pour contribuer à la construction et l'entretien du poste de quarantaine de Saint-Pierre et Miquelon. Alors les Charolais importés au Canada doivent passer par Saint-Pierre et Miquelon ou Grosse-Ile, selon le cas, mais Saint-Pierre et Miquelon a été jugé l'endroit le plus stratégique.

The Vice-Chairman: Do we have a recommendation that, with regard to the fee, we have a clarification? I think that is about all I can say, in connection with that.

I think in each case we can assume that the comments made by our counsel are included in our deliberations.

Senator Godfrey: I think only when—

The Vice-Chairman: As they are referred to. I have not specifically mentioned this, but I—

• 0955

Senator Godfrey: No, I brought it up at the last meeting, and it was determined that they would only be made part where the Chairman had decided ahead of time that it was of sufficient importance—because the cost of printing and, such. I do not think we need to make these part, except for the verbal explanation. I think it could be determined. Was that not the arrangement, that the Co-chairman would decide beforehand which one they wanted fully published, otherwise they would not.

The Vice-Chairman: Then we can move on to SOR74-595, it being understood that 590, 591 and 593 are covered by the notes in connection with 589. So, we are now on 595. There are no comments with regard to 595?

Mr. Béchard: No comments.

The Vice-Chairman: We will take a look at 596, which is the Cranberries Duty Order, 1974 under the Customs Tariff. I wonder if Miss Mayrand would give us some elucidation on this.

Miss Mayrand: That is another case of the preamble that does not decide the accomplishment of condition precedent. If you will read Section 11 of the Customs Tariff you will see that it says:

> That the Governor in Council may by Order in Council make such reduction of duties on goods imported into Canada from any other country or countries as may be deemed reasonable by way of compensation for concessions granted by any such country or countries.

We are just mentioning that nowhere can we see that these concessions were granted. On the other hand, we know very well that they will not be statistically opposed, but I think it is just the fact that it could be mentioned that some were granted to someone.

The Vice-Chairman: I wonder, Miss Mayrand, if you could explain why no reasons were given with regard to paragraph three of these notes, where it states:

> It is generally understood that Section 11 is used as a device for the reduction of the Tariff as desired for any reason.

[*Interpretation*]

There is an agreement between the French and Canadian Governments so that certain animals can be exported from France to Canada. The Grosse-Île post, near Montmagny, was inadequate. We passed an agreement with France to contribute to the construction and maintenance of Saint-Pierre and Miquelon Islands quarantine post. Then, Charolais cattle imported to Canada have to go through Saint-Pierre and Miquelon or Grosse-Île; however Saint-Pierre and Miquelon is considered the most practical spot.

Le vice-président: Avons-nous une recommandation à faire en ce qui concerne le tarif? Je pense que nous avons simplement un éclaircissement à demander.

Nous pouvons dire que, dans chaque cas, les commentaires de notre conseiller sont inclus dans nos délibérations.

Le sénateur Godfrey: Seulement lorsque . . .

Le vice-président: Lorsqu'on en parle. Je n'avais pas indiqué spécifiquement cela, mais . . .

Le sénateur Godfrey: Non. J'avais soulevé cette question au cours de la dernière réunion et on avait convenu, en raison des frais d'imprimerie et autres, que ces commentaires seraient inclus lorsque le président aurait décidé auparavant que cela était nécessaire. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de les inclure si ce n'est l'explication verbale. N'avions-nous pas convenu que le coprésident devrait décider à l'avance si ces commentaires doivent être publiés intégralement ou non.

Le vice-président: Nous pouvons maintenant passer au DORS74-595, puisqu'il est convenu que les remarques s'appliquant au DORS589 s'appliquent également aux DORS 590,591 et 593. Nous passons maintenant au 595. Y a-t-il des commentaires à ce sujet.

M. Béchard: Aucun commentaire.

Le vice-président: Nous allons maintenant examiner le 596, soit le décret visant le droit sur les canneberges 1974. Le cas relève des tarifs douaniers. M[lle] Mayrand pourrait-elle nous donner quelques précisions à ce sujet?

Mlle Mayrand: C'est encore le cas où le préambule ne décide pas de l'exécution de la condition précédente. Si vous lisez l'article 11 du Tarif douanier, il y est dit que:

> Le Gouverneur en conseil peut, par décret, effectuer les réductions de droits qui seront jugées raisonnables sur les articles importés au Canada de tout ou tous autres pays, en compensation des concessions accordées par ce ou ces pays.»

Nulle part il n'est indiqué que ces concessions ont été accordées. Par ailleurs, on sait très bien qu'elles ne seront jamais refusées statistiquement. Je pense qu'on peut dire que certaines ont été accordées à certains.

Le vice-président: Pourriez-vous nous dire, mademoiselle Mayrand, pourquoi il n'y a aucune explication au paragraphe 3 de ces notes, où il est indiqué:

> De façon générale, il est entendu que l'article 11 est utilisé pour la réduction de tarif souhaitée, pour quelque raison que ce soit, par décret du conseil.

[*Texte*]

Is it questionable as to why no reasons were given?

Miss Mayrand: What I think happens is that usually when these are sent to the Governor in Council or the Privy Council to establish it as an Order in Council they have all the papers—this is what I have been told, anyway—and that conditions precedent are there, or the proof of them is there, but in fact we do not mention it in the preamble of the Order in Council that is published in the *Gazette*. I assume that these concessions or the conditions have been respected, but I think we should know also.

Senator Godfrey: We just bring it to their attention, along with the other similar ones.

Miss Mayrand: Yes, as we do about other things, like publication in newspapers.

The Vice-Chairman: Are there any further questions on 596?

Senator Godfrey: Well, it will just be brought to their attention.

The Vice-Chairman: We will move on to 597, General Preferential Tariff Order Amendment. Miss Mayrand, could you enlighten us further with regard to this item?

Miss Mayrand: Yes. I just want to refer you to Section 9 of the Statutory Instruments Act, which specifies:

> No regulation shall come into force on a day earlier than the day on which it is registered, unless . . .

And then they say that as long as it is registered in the next seven days it could come earlier, or that they are exempted, but Section 92 reads:

> The regulation-making authority shall advise the Clerk of the Privy Council in writing of the reason why it was not practical for the regulation to come into force on the day on which it is registered.

• 1000

We are just asking for the reasons—I beg your pardon?

Mr. Béchard: In that case the reason was not given?

Miss Mayrand: We want to know about the reason.

Mr. Béchard: It was not given, then, in that case?

Miss Mayrand: It was probably given to the Clerk of the Privy Council, but we have no way of knowing.

Senator Godfrey: We are just checking up to make sure there was a reason.

The Vice-Chairman: So that we will just make that recommendation, that we will find out the reason why.

I would assume that the same comment applies to 598, which is . . .

Miss Mayrand: No, there is no comment.

The Vice-Chairman: There is no comment with regard to 598, the Albert Fisheries Regulation amendment, and no comment with regard to 604 . . .

[*Interprétation*]

Pourquoi n'indique-t-on aucune raison?

Mlle Mayrand: En général, ces documents sont envoyés au Gouverneur en conseil ou au Conseil privé pour qu'ils soient constitués en décrets du conseil; donc, tous ces documents sont envoyés, mais nous ne le mentionnons pas dans le préambule de décret du conseil qui est publié dans la *Gazette*. Je présume que ces concessions ou conditions ont été respectées, mais nous devrions également le savoir.

Le sénateur Godfrey: Nous le leur ferons simplement remarquer, comme les autres choses semblables.

Mlle Mayrand: Oui, comme cette question de la publication dans les journaux.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions à propos du 596?

Le sénateur Godfrey: On le leur signalera donc.

Le vice-président: Nous allons maintenant passer au 597, soit une modification du décret du tarif de préférence général. Mademoiselle Mayrand, pourriez-vous nous donner quelques explications?

Mlle Mayrand: Oui. Je voudrais simplement vous reporter à l'article 9 de la Loi sur les textes règlementaires, qui stipule que:

> Aucun règlement n'entre en vigueur la veille de son enregistrement, à moins que . . .

On dit ensuite que s'il est enregistré dans les 7 jours qui suivent, il peut entrer en vigueur avant, à moins qu'il n'y ait un cas d'exemption, mais l'article 92 stipule que:

> L'autorité réglementairedoit informer par écrit le greffier du Conseil privé des raisons pour lesquelles il n'est pas pratique que le Règlement entre en vigueur à la date de son enregistrement.

Nous voulions simplement savoir le motif . . . que dites-vous?

M. Béchard: N'a-t-on pas donné de motif dans ce cas-là?

Mlle Mayrand: Nous voulions simplement savoir le motif.

M. Béchard: Est-ce qu'on ne l'a pas donné, pour ce cas-là?

Mlle Mayrand: On l'a sans doute donné au greffier du Conseil privé, mais il nous est impossible de le savoir.

Le sénateur Godfrey: Nous vérifions seulement pour savoir s'il existait en fait un motif.

Le vice-président: De sorte que nous ne ferons simplement cette recommandation-là, de découvrir le motif.

Je suppose que le même commentaire s'applique au numéro 598 qui a trait . . .

Mlle Mayrand: Non, il n'y a aucun commentaire.

Le vice-président: Il n'y a aucun commentaire au sujet du numéro 598, la modification du Règlement de pêche de l'Alberta, ni non plus au sujet du 604 concernant . . .

[*Text*]

Miss Mayrand: No.

The Vice-Chairman: . . .Atlantic Region Freight Assistance Act, no comment with regard to 608, New Brunswick Fishery Regulations amendment; no comment with regard to 610, Food And Drugs Regulations amendment; and no comment with regard to 611, Schedule N to the Food and Drugs Act amendment.

We come to SOR/74-612, Coasting Trade Exemption Regulations. Could we have Miss Mayrand's comments with regard to this item?

Miss Mayrand: I just want to mention that we discussed a lot of these coasting trade exemption regulations in the meeting of November 21. The Committee decided then to refer to the officials who had drafted these regulations. So I think we would just repeat ourselves . . .

The Vice-Chairman: So the suggestion is that we just make observation of this and report it.

Miss Mayrand: Bring it together with the other ones.

The Vice-Chairman: Thank you, Miss Mayrand.

Taking a look at 613, I see no comment there. It has to do with the Atlantic region, freight Assistance Act. For 616, with regard to Quebec Cold Storage Warehouse Tariff revocation, there is no comment again.

We come to SOR/72-275, Income Tax regulations amendment. Miss Mayrand, do you have any comment with regard to this? I note in particular that the question has to do with the French text. Maybe you could explain this.

Mlle Mayrand: C'est simplement une question de double négation. Alors, il s'agissait simplement d'aviser les gens de faire la correction nécessaire.

The Vice-Chairman: Thank you for your observation, Miss Mayrand. It will be noted, and we will now move to SOR/72-337, Narcotic Control Regulations amendment. May we have some comment in connection with this item? In particular, Miss Mayrand, I was wondering if you could explain in further terms and give us clarification of the second last paragraph of the notes, and indicate what the recommendations should be with regard to the last paragraph.

Miss Mayrand: The point is that if we read Section 2(c) of the Narcotics Control Act we see that the Governor in Council may make regulations authorizing . . . Then we were wondering about the administration of a narcotic. It is not specifically mentioned. I guess we could make it come under "prescribing the circumstances and conditions under which and the persons by whom narcotics may be had in possession", but it does not solve the problem that the Governor in Council has the power to make these regulations, and, in fact, terms and conditions are not determined.

[*Interpretation*]

Mlle Mayrand: Non.

Le vice-président: La Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la région Atlantique; aucun commentaire sur le 608, la modification du règlement de pêche du Nouveau-Brunswick; aucun commentaire sur le 610, modification des Règlements sur les aliments et drogues; et aucun commentaire sur le 611, la modification de l'annexe N de la Loi des aliments et drogues.

Nous arrivons au DORS 74-612, le Règlement d'exemption pour le cabotage. Pouvons-nous avoir les commentaires de M[lle] Mayrand au sujet de ce poste?

Mlle Mayrand: Je tiens à vous faire savoir que nous avons discuté d'un bon nombre de ces règlements d'exemption pour le cabotage lors de notre réunion du 21 novembre. Le comité a décidé alors de s'en remettre aux fonctionnaires responsables de la rédaction de ces règlements. J'estime donc que ce ne serait que nous répéter . . .

Le vice-président: On me propose donc que nous prenions simplement note de ceci et que nous en fassions rapport.

Mlle Mayrand: Rassemblez celle-ci avec les autres.

Le vice-président: Merci, mademoiselle Mayrand.

En passant au numéro 613, je vois qu'il n'y a aucun commentaire là-dessus. Il a trait à la région atlantique, à la Loi sur les subventions au transport des marchandises. Il n'y a pas de commentaire non plus sur le 616, qui a trait à l'abrogation du Tarif de l'entrepôt frigorifique de Québec.

Nous en arrivons donc au DORS 72-275, la modification des règlements de l'impôt sur le revenu. Mademoiselle Mayrand, avez-vous des commentaires à faire à cet égard? Je constate que la question porte sur le texte français, voulez-vous bien expliquer cela?

Miss Mayrand: It is simply a question of double negatives. It was merely meant to advise people to make the necessary correction.

Le vice-président: Merci pour votre observation, mademoiselle Mayrand. On en prendra note et nous passerons maintenant au DORS 72-337, la modification du Règlement sur les stupéfiants. Voudriez-vous bien commenter ce poste? Je me demandais surtout, mademoiselle Mayrand, si vous pourriez fournir davantage d'explications, notamment de l'avant-dernier alinéa des notes pour préciser la nature des recommandations en ce qui concerne le dernier paragraphe.

Mlle Mayrand: Le point essentiel, c'est qu'à la lecture de l'article 2(*c*) de la Loi sur les stupéfiants, on constate que le gouverneur en conseil peut édicter des règlements autorisant . . . Nous nous posions alors des questions sur l'administration d'un stupéfiant. On n'en parle pas très précisément. Je suppose qu'on pourrait considérer cela comme relevant du fait de prescrire les circonstances et les conditions dans lesquelles, ainsi que les personnes par qui, des stupéfiants peuvent être détenus en possession, mais cela n'empêche que le gouverneur en conseil a le pouvoir de faire de tels règlements, mais qu'en fait, les conditions ne sont pas précisés.

[*Texte*]

• 1005

The Governor in Council decides that when the Minister of Health deems it—I think that is the term—deems it to be in the public interest, or in the interest of science that a particular person should administer narcotics or have in possession. So that is the point of the sub-delegation that we really—you know—something we had to point out about sub-delegation.

The Vice-Chairman: Yes, Mr. Railton.

Mr. Railton: Mr. Chairman, may I ask something here? Now, in this case we are making recommendations—I would think Miss Mayrand would like us to make recommendations that something be changed in the Act. What does it entail if we do ask them to make changes? Would this be an amendment that would be brought in in the usual way in the House or something?

Miss Mayrand: I do not think we are suggesting to change the Act as such; we are just suggesting that the Governor in Council limit himself to whatever power was given to him under the Act. I do not think we are here to change the Act. I do not think it is the purpose of the Committee, but we can say that the power to make the regulation was extended or was illegally delegated to somebody else. That is what I think we are pointing out in this case.

Senator Godfrey: It is probably *ultra vires*, if you even want to say that for it, because it just does not—to say that "where you deem it to be in the public interest" does not to me set out . . .

Miss Mayrand: The terms and conditions.

Senator Godfrey: . . . certain conditions.

Mr. Baldwin: No. It is very wide.

Senator Godfrey: Yes.

Mr. Railton: In these cases, Mr. Chairman, where you are going to change the wording to avoid the double negative, does that mean something has to be done, in Parliament say, to change that?

The Vice-Chairman: I feel that the recommendation we make will be picked up by the Department concerned and the Department will then, in its wisdom, deem it necessary to make that kind of amendment when the act is being changed.

Senator Godfrey: If you want reaction, its the regulation which can be changed by Order in Council.

Mr. Railton: You can change the wording of regulations without changing the act at present.

Senator Godfrey: Right, yes.

Mr. Railton: Thank you, very much. That is really the point.

Mr. Baldwin: As a matter of curiosity, Mr. Chairman, before we leave it, I do not want to go into too much detail, how wide is the Narcotic Control Act? Is it linked up with the narcotics act or is it part of a code?

Miss Mayrand: I do not think I understand your question.

[*Interprétation*]

Le gouverneur en conseil décide que lorsque le ministre de la Santé juge qu'il y va de l'intérêt public ou de l'intérêt de la science, qu'un particulier soit autorisé à administrer ou avoir des narcotiques en sa possession. Voilà donc ce qu'il en est de cette sous-délégation.

Le vice-président: Monsieur Railton.

M. Railton: Je crois que m^lle^ Mayrand aimerait que nous recommandions de modifier la loi. Qu'est-ce que cela entraînerait? Est-ce que cet amendement sera présenté à la Chambre selon les modalités habituelles?

Mlle Mayrand: Nous ne vous demanderons pas de modifier la loi en tant que telle mais seulement que le gouverneur en conseil s'en tienne strictement aux pouvoirs qui lui sont accordés aux termes de la loi. En effet, à mon avis, le Comité ne doit pas modifier la loi, mais nous pouvons déclarer que le pouvoir d'adopter des règlements avait été étendu ou délégué à un tiers de façon illégale.

Le sénateur Godfrey: On pourrait même dire que c'est inconstitutionnel, car ce n'est pas assez de dire lorsqu'on considère qu'il y va de l'intérêt public.

Mlle Mayrand: Les conditions.

Le sénateur Godfrey: Certaines conditions.

M. Baldwin: C'est trop large.

Le sénateur Godfrey: En effet.

M. Railton: Est-ce que pour modifier l'énoncé de la loi il faut que le Parlement s'en saisisse?

Le vice-président: Les recommandations que nous ferons seront examinées par les ministères intéressés et ceux-ci décideront s'il faut ou non incorporer cet amendement dans la loi.

Le sénateur Godfrey: Les règlements peuvent être modifiés par décret.

M. Railton: Le libellé du règlement peut être modifié sans pour autant modifier le texte législatif.

Le sénateur Godfrey: En effet.

M. Railton: Je vous remercie.

M. Baldwin: Avant d'en finir avec cette question j'aimerais savoir, monsieur le président, quel est le champ d'application de la Loi sur les stupéfiants? Est-ce que cela fait partie de la Loi sur les stupéfiants ou bien d'un code?

Mlle Mayrand: Je n'ai pas compris ce que vous voulez dire.

[*Text*]

Mr. Baldwin: What is the principle behind the Narcotic Control Act. What does it . . .

Miss Mayrand: I think the first is to prohibit . . .

Mr. Baldwin: Yes.

Miss Mayrand: . . .posession, and then, you know, I think . . .

Mr. Baldwin: And narcotics would mean any narcotics, and narcotics would be fine . . .

Miss Mayrand: Yes. I would not know the exact terms, but some are prohibited and some are reserved, they can have them under certain conditions.

Mr. Baldwin: So in the light of current conditions, you are looking at some pretty wide authority here, are you not?

Mr. Railton: Mr. Chairman, does that include pharmaceutics that doctors and druggists are using everyday and so on? Is that part of it?

Mr. Baldwin: That is what I was concerned about, as well as any other kind of narcotics.

Mr. Railton: Sure.

Miss Mayrand: If you look at the regulation, in fact, the other sections mention the doctor, of course.

The Vice-Chairman: Are there any further questions with regard to this section? We are asking for clarification of this and we are asking for . . .

Senator Godfrey: Just tell them we think in our opinion it looks as if it is *ultra vires* and what have they got to say about it.

The Vice-Chairman: Those are our comments. We will move on then to SOR/72-415, Destructive Insect and Pest Regulations Amendment.

Miss Mayrand: This is a very technical matter. This regulation—in the preamble . . .

The Vice-Chairman: We do not have Section 4 in our material.

Mr. Béchard: Does that regulation not exist any longer?

• 1010

Miss Mayrand: They wrote in the preamble that the power to make this regulation— this is on a new *relatif*. It is just that the power is there in one act, it is just that the preamble is wrong.

Mr. Baldwin: The wrong authority is given.

Miss Mayrand: Exactly.

The Vice-Chairman: We do not have this Section 4. I assume that it must be a typographical error. You have the Section 4 and we do not have it in our material.

Miss Mayrand: No, I do not. We just do not. It is Section 4 of the Plant Quarantine Act. The section in the act that says that the destructive insect and pest regulation has been revoked. That is the only thing that Section 4 is all about.

[*Interpretation*]

M. Baldwin: Quel est le principe qui sous-tend la Loi sur les stupéfiants?

Mlle Mayrand: Il s'agit tout d'abord d'interdire . . .

M. Baldwin: Oui.

Mlle Mayrand: . . . la possession et ensuite . . .

M. Baldwin: Par stupéfiants on entend tous les stupéfiants.

Mlle Mayrand: Oui. Certains stupéfiants sont interdits et d'autres sont réservés, leur possession étant assujettie à certaines conditions.

M. Baldwin: Donc dans les conditions actuelles les pouvoirs sont très étendus?

M. Railton: Ceci ne comporte pas les produits pharmaceutiques utilisés journellement par médecins et pharmaciens?

M. Baldwin: C'est justement ce qui me préoccupait.

M. Railton: Évidemment.

Mlle Mayrand: Dans les autres chapitres du règlement, il est en effet question des médecins.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions au sujet de ce chapitre?

Le sénateur Godfrey: Dites-leur qu'à notre avis cela paraît non constitutionnel et indiquez-leur les remèdes à prendre.

Le vice-président: Nous passons maintenant à DORS/72-415, Amendement du Règlement régissant les insectes destructeurs et les ennemis des plantes.

Mlle Mayrand: C'est une question hautement technique. Dans le préambule, il est dit . . .

Le vice-président: Nous n'avons pas l'article 4 parmi nos documents.

M. Béchard: Est-ce que ce règlement n'est plus appliqué?

Mlle Mayrand: Aux termes du préambule, ce pouvoir de réglementation . . . il s'agit d'une nouvelle relation. Il se trouve que ce pouvoir existe dans une loi; le préambule est faux.

M. Baldwin: Le pouvoir a été mal adjugé.

Mlle Mayrand: Exactement.

Le vice-président: Nous n'avons pas cet article 4. Je suppose qu'il doit s'agir d'une erreur typographique. Vous avez un article 4 et nous n'en avons pas.

Mlle Mayrand: Non, je n'en ai pas. Il n'existe pas. Il s'agit de l'article 4 de la Loi sur la quarantaine des plantes. Cet article stipule que les Règlements sur les insectes destructeurs et les ennemis des plantes sont révoqués. C'est l'unique objet de l'article 4.

[*Texte*]

The Vice-Chairman: I see.

Mr. Baldwin: The problem is that if someone every challenged this—I do not know whether it is worth challenging—they might have a valid defence to it.

Miss Mayrand: The authority is there.

Mr. Baldwin: It is a technicality.

The Vice-Chairman: All right, then, the comment has been noted with regard to Item 415 and we can move on then to SOR/72-355—Crop Insurance Regulations amendment.

Miss Mayrand, is there a recommendation to be made here?

Miss Mayrand: Yes, it would be about the same as the one dealing with custom tariffs reduction. Section 9(2) of the Crop Insurance Act reads:

> No regulation by reference to which an agreement with the province has been made shall be altered except with the consent of the province or in accordance with the regulations to which it has agreed.

We just want to mention that this agreement with the province is not mentioned. We do not know if the province agreed to it. This amendment was made without even consulting the provinces. That is the only point we want to raise.

The Vice-Chairman: The comment is noted with regard to the province's not having given its consent.

Miss Mayrand: Perhaps it has, but it is not mentioned.

The Vice-Chairman: It is not mentioned whether the province has given its consent or not. We have made that notation. We can move on then, if there are no further questions, to Item SOR/73-580—Crop Insurance Regulations amendment. Do I assume that the same comments apply to this item as apply to the previous item we just dealt with. Thank you.

Then we can move on to SOR/72-407—Explosive Regulations amendment.

Miss Mayrand: We just think that it could be discriminatory to refuse to sell fireworks to a person who appears to be under the age of 18. I mean, if the person can prove that she or he is at least 18, we do not see why somebody shall refuse to sell to a person who just appears to be under 18.

The Vice-Chairman: Does this apply to a penalty section?

Miss Mayrand: I do not think so. In fact, it would be the person who sells who would be punished. That the person who sells, I think, should be forced in a way—I understand why they have such a regulation that you are not to sell to somebody who looks under 18, who appears to look under 18, but on the other hand if I can prove that I am over 18 and I look under 18, I do not see why I could not get the fireworks.

Mr. Béchard: Dr. Railton said that if you do not look 65 you cannot get your old age pension.

[*Interprétation*]

Le vice-président: Je vois.

M. Baldwin: Mais si quelqu'un décidait un jour de mettre cela en doute, je ne sais pas si cela en vaudrait la peine, il y aurait peut-être des arguments valables.

Mlle Mayrand: Le pouvoir existe.

M. Baldwin: C'est un problème technique.

Le vice-président: Très bien. Nous avons pris note des observations à propos de l'article 415; nous pouvons maintenant passer à l'article SOR/72-355—Modification du Règlement sur l'assurance-récolte.

Mademoiselle Mayrand, une recommandation est-elle nécessaire?

Mlle Mayrand: Oui, la même que celle qui portait sur la réduction des tarifs douaniers. L'article 92 de la Loi sur l'assurance-récolte se lit ainsi:

> Un règlement à l'égard duquel un accord a été conclu avec les provinces ne doit être modifié que du consentement de la province ou conformément aux règlements qu'elle a agréés.

Nous voulons simplement mentionner qu'il n'est pas fait état de cet accord avec la province. Nous ne savons pas si la province l'a accepté. Cet amendement a été introduit sans qu'on ait jamais consulté les provinces. C'est tout.

Le vice-président: Nous avons pris note de cette observation: les provinces n'ont pas donné leur approbation.

Mlle Mayrand: Peut-être l'ont-elles fait, mais cela n'est pas mentionné.

Le vice-président: On ne sait pas si la province a donné ou non son consentement. Nous avons pris note; si vous n'avez pas d'autres questions, passons maintenant à l'article SOR/73-580—Modification du Règlement sur l'assurance-récolte. Je suppose que les observations sont les mêmes dans ce cas, merci.

Nous pouvons donc passer à l'article SOR/72-407, modification du Règlements sur les explosifs.

Mlle Mayrand: Nous avons pensé qu'il était peut-être discriminatoire de refuser de vendre des pièces pyrotechniques à une personne qui semble âgée de moins de 18 ans. Il nous semble que si cette personne peut prouver qu'elle a au moins 18 ans, nous ne voyons pas de raison de refuser de lui vendre sous prétexte qu'elle semble âgée de moins de 18 ans.

Le vice-président: S'agit-il d'un article portant des sanctions?

Mlle Mayrand: Je ne pense pas. En fait, c'est le vendeur qui ferait l'objet de sanctions. Le vendeur serait obligé, ... je comprends qu'on fasse un règlement qui empêche de vendre à une personne qui a l'air de n'avoir pas 18 ans, mais, d'autre part, si je peux prouver que j'ai 18 ans, je ne vois pas pourquoi on refuserait de me vendre des pièces pyrotechniques.

M. Béchard: M. Railton a dit que si vous n'aviez pas l'air d'avoir 65 ans, vous n'aviez pas droit à votre pension de retraite.

[*Text*]

The Vice-Chairman: We will take note of that, too.

Mr. Baldwin: That would appear to be coming under the criterion No. 7, I would think, you know, infringe the rule of law, the rule of natural justice to put the onus on the storekeeper to look at some person, more likely female than male, and say, you appear to be under 18 and, therefore, we will not sell to you. I think that is nonsense.

Mr. Railton: Is it not the same as the kids going into a beer parlour or a bar? How do they really find out if they are of age? It is so hard. I think you pretty well have to leave it to the discretion of the prople who sell it.

• 1015

Senator Godfrey: If they look too young, they are asked identify themselves. If they look as if they are under age, they carry a card.

Mr. Railton: I think that is the point. That is right.

Senator Godfrey: They carry it. Or my children do, anyway.

Mr. Railton: That is right.

The Vice-Chairman: In any event, there appears to be this error. The note has been made and that will be considered.

Are there any further points with regard to that item? If not we will move on to SOR/73-207, Manitoba Turkey Order, under the Agricultural Products Marketing Act. What is the recommendation here, Miss Mayrand? Is it that we should have a clearer definition and understanding in English, and also a better French translation?

Miss Mayrand: I think at least the English one is consistent. What I want to point out is that the French one is not. I would like to know why they use three different ways, especially when the act mentions à exercer tout pouvoir semblable à ceux que l'Office ou l'organisme . . . because the English regulations always adopt the same formula as in the act. I think it is more consistent like this. That is what Parliament decided anyway.

It just creates a confusion, I think, to use different words.

The Vice-Chairman: You are recommending here a better French translation to clarify the vagueness and ambiguity in the French. Is that it?

Miss Mayrand: Yes, and for them to choose one way of expressing it.

The Vice-Chairman: We can now move on the SOR/72-208, Ontario Bean Order, under the Agricultural Products Marketing Act. I assume the same comments as for the last apply to this one.

That being the case, we have finished our agenda. The next meeting will be at the call of the Chair.

Thank you, Miss Mayrand, for attending. I hope you all have a Merry Christmas and a Happy New year.

[*Interpretation*]

Le vice-président: Nous en prenons note également.

M. Baldwin: Cela devrait relever du critère numéro 7, cette règle de justice naturelle, qui confère au vendeur la responsabilité de regarder une personne, surtout si c'est une femme, et de lui déclarer: Vous n'avez pas l'air d'avoir 18 ans, je refuse donc de vous vendre. C'est parfaitement stupide.

M. Railton: Ne s'agit-il pas du même cas que celui des enfants qui entrent dans une taverne ou un bar? Comment vérifie-t-on vraiment leur âge? C'est si difficile. Je crois qu'on est bien obligé de compter sur la discrétion de ceux qui vendent les boissons.

Le sénateur Godfrey: S'ils ont l'air trop jeune, on leur demande de prouver leur identité. Et s'ils ont l'air d'être trop jeunes, ils portent une carte d'identité avec eux.

M. Railton: Oui, c'est cela. C'est exact.

Le sénateur Godfrey: Ils portent une carte. En tout cas, c'est ce que font mes enfants.

M. Railton: C'est exact.,

Le vice-président: En tout cas, il semble y avoir cette erreur-là. On en a pris note, et on va l'étudier.

Est-ce qu'il y a d'autres commentaires sur ce poste? Sinon, nous allons passer au DORS/73-207, le Décret relatif aux dindons du Manitoba, qui relève de la Loi sur la commercialisation des produits de ferme. Quelle est votre recommandation à cet égard, Mademoiselle Mayrand? Recommandez-vous que l'on obtienne une définition plus précise, et une meilleure compréhension du texte anglais, ainsi qu'une meilleure traduction en français?

Mlle Mayrand: J'estime que la version anglaise, du moins, est conséquente. Mais je tiens à faire remarquer que la version française ne l'est pas. J'aimerais savoir pourquoi on utilise trois termes différents, surtout lorsque la loi dit . . . (p. 3) à exercer tout pouvoir semblable à ceux que l'office ou l'organisme . . . parce que le règlement anglais suit toujours la terminologie de la loi. J'estime que cela est plus conséquent. C'est du moins ce qu'a décidé le Parlement.

Cela crée simplement une confusion, je crois, que d'employer de différents termes.

Le vice-président: Vous recommandez donc une meilleure traduction française, qui corrige les imprécisions et ambiguïtés du texte français? C'est bien cela?

Mlle Mayrand: Oui, et que l'on s'en tienne à une seule formule.

Le vice-président: Nous pouvons maintenant passer au DORS/72-208, le Décret relatif aux haricots de l'Ontario, qui relève de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Je suppose que vous avez les mêmes commentaires à faire ici que pour le poste précédent.

Dans ce cas-là, nous avons terminé notre ordre du jour. Le président vous convoquera pour la prochaine réunion.

Merci, mademoiselle Mayrand, d'être venue. J'espère que vous aurez tous un Joyeux Noël et une Bonne Nouvelle Année.

[*Texte*]

Senator Godfrey: My congratulations to the Vice-Chairman for establishing a speed record.

The Vice-Chairman: Thank you, Senator. The meeting is adjourned.

[*Interprétation*]

Le sénateur Godfrey: Mes félicitations au vice-président pour son record de vitesse.

Le vice-président: Merci, sénateur. La séance est levée.

Government Publications

Issue No. 10

Thursday, January 30, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule n° 10

Le jeudi 30 janvier 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

LIBRARY
MAR 4 1975
UNIVERSITY OF TORONTO

First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Balfour
Baldwin	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Laprise
Fox	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

ORDERS OF REFERENCE OF THE HOUSE OF COMMONS

Thursday, December 19, 1974

ORDERED,—That the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business, be referred to the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, and

That a Message be sent to the Senate to acquaint Their Honours thereof.

Thursday, December 19, 1974

ORDERED,—That the Guidelines for Motions for the Production of Papers, Tabled this day by the President of the Privy Council (Sessional Paper No. 301-7/7), be referred to the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments; and

That a Message be sent to the Senate to acquaint Their Honours thereof.

ATTEST

ORDRES DE RENVOI DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le jeudi 19 décembre 1974

IL EST ORDONNÉ,—Que l'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques, soit déféré au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires; et

Qu'un message soit envoyé au Sénat pour en informer Leurs Honneurs.

Le jeudi 19 décembre 1974

IL EST ORDONNÉ,—Qu'un exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents, déposé sur la Table le jeudi 19 décembre 1974, par le président du Conseil privé, document parlementaire nº 301-7/7, soit déféré au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires; et

Qu'un message soit envoyé au Sénat pour en informer Leurs Honneurs.

ATTESTÉ

Le greffier de la Chambre des communes

ALISTAIR FRASER

The Clerk of the House of Commons

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JANUARY 30, 1975
(10)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:33 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau and Godfrey.

Representing the House of Commons: Messrs. Béchard, Hnatyshyn, McCleave, Railton and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee; Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1.*)

The Committee considered SOR/74-601, with SOR/72-43 and SOR/72-222, all Radiation Emitting Devices Regulations amendments and SOR/74-602, Umpire Rules of Procedure.

On SOR/74-607, Immigration Regulations, Part 1, amendment,

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Manpower and Immigration with respect to certain comments on the said Regulation.

On SOR/74-609, with SOR/73-510 and SOR/74-428, all International Fishing Vessel Inspection Regulations, amendments,

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Minister of State (Fisheries) with respect to certain comments on the said Regulations.

The Committee considered SOR/74-615, Boating Restriction Regulations, amendment; SOR/74-635, Canadian Turkey Marketing Agency Proclamation, amendment; SOR/74-636, Delegation of Powers Regulations, amendment; SOR/74-638, Northern Canada Power Commission Regulations, amendment; SOR/74-639, Export Control List, amendment; SOR/74-643, Canadian Wheat Board Regulations, amendment; SOR/74-644, Canada Egg Purchasing Levies Order, amendment; SOR/74-645, Orderly Payment of Debts Regulations, amendment; SOR/74-647, Indian Bands Revenue Moneys Regulations, amendment; SOR/74-649, Raft and Barge Navigation Regulations, amendment; SOR/74-651, Wheat Producers Payments Regulations, 1974 and SOR/74-652, Statutory Instruments Regulations, amendment.

On SOR/74-656, Unemployment Insurance Regulations, amendment,

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the appropriate officials of all regulation making bodies with respect to certain comments on the said Regulations.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 30 JANVIER 1975
(10)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 33 sous la présidence de M. Robert McCleave (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau et Godfrey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Béchard, Hnatyshyn, McCleave, Railton et Robinson.

Présents: M. G. C. Eglington, conseiller du Comité; M^lle^ Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité reprend l'étude de son Ordre de renvoi permanent, l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, ch. 38. (*Voir les procès-verbaux du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Le Comité étudie DORS/74-601 avec DORS/72-43 et DORS/72-222—Règlement sur les dispositifs émettant des radiations, modifications et DORS/74-602, Règles de procédure du juge-arbitre.

DORS/74-607—Règlement sur l'immigration, Partie I—Modification,

Il est convenu: Que le conseiller du Comité corresponde avec le fonctionnaire compétent du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration au sujet de certains commentaires sur ledit règlement.

DORS/74-609, avec DORS/73-510 et DORS/74-428, Règlement d'inspection internationale des bâtiments de pêche—Modifications,

Il est convenu: Que le conseiller du Comité corresponde avec le fonctionnaire compétent du ministre d'État (Pêches) au sujet de certains commentaires sur ledit règlement.

Le Comité étudie DORS/74-615, Règlement sur les restrictions à la conduite des bateaux—Modification; DORS/74-635, Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des dindons—Modification; DORS/74-636, Règlement sur la délégation des pouvoirs—Modification; DORS/74-638, Règlement de la Commission d'énergie du Nord canadien—Modification; DORS/74-639, Liste de marchandises d'exportation contrôlée—Modification; DORS/74-643, Règlement sur la Commission canadienne du blé—Modification; DORS/74-644, Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada—Modification; DORS/74-645, Règles sur le paiement méthodique des dettes—Modification; DORS/74-647 Règlement sur les revenus des bandes d'Indiens—Modification; DORS/74-649, Règlement sur la navigation des radeaux et des chalands—Modification; DORS/74-651, Règlement sur les versements aux producteurs de blé, 1974 et DORS/74-652, Règlement sur les textes réglementaires—Modification.

DORS/74-656, Règlement sur l'assurance-chômage—Modification,

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité corresponde avec les fonctionnaires compétents de tous les organismes de réglementation au sujet de certains commentaires sur ledit règlement.

The Committee considered SI/74-122, Chemicals and Plastics Tariff Reduction Order, amendment; SI/74-123, Newfoundland Gulf Ferry Remission Order; SI/74-126, Advertising Material Remission Order and SI/74-128, Samples Remission Order.

Mr. Eglington and Miss Mayrand answered questions.

Agreed,—That the comments by the Counsel to the Committee on SOR's/73-510 and 74-652 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

Agreed,—That the contents of a document entitled, "The Practice at Westminster with regard to Statutory Instruments" be deemed to have been read by the Joint Chairman and be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 10:18 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le Comité étudie TR/74-122, Décret sur la réduction du tarif des produits chimiques et des plastiques—Modification; ST/74-123, Décret de remise visant les transbordeurs du golfe de Terre-Neuve; TR/74-126, Décret de remise visant le matériel publicitaire et TR/74-128, Décret de remise visant les échantillons de valeur négligeable.

M. Eglington et M^lle^ Mayrand répondent aux questions.

Il est convenu,—Que les commentaires du conseiller du Comité au sujet des DORS/73-510 et 74-652 figurent intégralement aux procès-verbaux de la réunion de ce jour.

Il est convenu,—Que le document intitulé «*The Practice at Westminster with regard to Statutory Instruments*» (La pratique au Parlement de Westminster concernant les textes réglementaires) soit réputé avoir été lu par le coprésident et qu'il figure intégralement aux délibérations de la réunion de ce jour.

A 10 h 18, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, January 30, 1975

• 0934

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. We have sufficient for the hearing of evidence, not sufficient for the passing of motions. But I do have an edict from on high, so to speak, about the assignment of this Committee and other committees to committee blocs.

As you know, at the start of our procedures we settled on Thursday morning at 9.30. This was suitable to the senators, to the members and to counsel. This week we received dispensation that we could continue to meet at 9.30 in the morning, but next week it is suggested that the meeting be at 9.30 on Tuesday morning, 3.30 on Thursday afternoon, and on Friday morning, if we wish. Then the following week, at 11 on Thursday morning and at 8 o'clock on Tuesday night. I know this will produce mixed feelings with you. Perhaps you would like to give it a thought and we can make decisions later in the meeting.

Mr. Eglington: Does the time alternate week by week?

• 0935

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The time alternates week by week, so that starting next week it would be Tuesday morning at 9:30, Thursday afternoon at 3:30, Friday morning at 9:30.

Mr. Hnatyshyn: We are having three sittings?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Not necessarily, but we have three time slots allotted to us.

Mr. Hnatyshyn: But they are possibilities.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): These are possibilities.

I might mention another item of business, though, that does come before us, so we are going to have to do more than one meeting a week. The other week, we would meet at 8:00 o'clock on Tuesday evening and at 11:00 o'clock on Thursday morning.

Senator Godfrey: I might mention, because I have to leave for another meetings, . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, surely, Senator Godfrey.

Senator Godfrey: . . . that the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs of the Senate just agreed yesterday to meet every Tuesday all day long on the Cannabis bill, so that is going to cut me out. I think I have to give priority to that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I will have to go back, I think, to Mr. Reid. Because we are dealing with a joint committee it is very difficult to fit everybody in, but Thursday morning was the acceptable one and we will have to try to hold on to it if we possibly can.

Senator Godfrey: May I ask one technical question?

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 30 janvier 1975.

[*Interpretation*]

Le Coprésident (M. McCleave): A l'ordre, s'il vous plaît. Nous avons un nombre suffisant de députés pour entendre des témoignages mais pas pour adopter des motions. Nous avons reçu des ordres d'en haut, pour ainsi dire quant à la définition de certains horaires pour notre comité et pour d'autres.

Au début de nos séances, nous avions choisi le mardi matin à 9h30. Cela convenait aux sénateurs, aux députés et aux conseillers juridiques. Pour cette semaine, nous avons reçu une dispense nous permettant de nous réunir à 9h30 ce matin mais la semaine prochaine nous devrons choisir entre mardi matin 9h30, jeudi après-midi à 15h30 et vendredi matin. Pour la semaine d'après, ce sera jeudi matin à 11h00, et jeudi soir à 8h00. Je sais que cela est un peu confus, et si vous le voulez nous pourrons y revenir plus tard ce qui vous donnera le temps d'y réfléchir.

M. Eglington: Cet horaire change-t-il chaque semaine?

Le Coprésident (M. McCleave): Oui, et la semaine prochaine nous nous réunirons mardi matin à 9h30—jeudi après-midi à 15h30 et vendredi matin à 9h30.

M. Hnatyshyn: Y aura-t-il trois séances?

Le Coprésident (M. McCleave): Pas nécessairement, mais on nous a proposé trois dates.

M. Hnatyshyn: Ce sont donc des possibilités.

Le Coprésident (M. McCleave): Oui.

On nous a également transmis une autre question à étudier, de sorte qu'il faudra peut-être nous réunir plus d'une fois par semaine. La semaine suivante, nous nous réunirons le mardi à 20h00, et le jeudi à 11h00.

Sénateur Godfrey: Je dois vous quitter pour une autre réunion, mais je voudrais dire . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je vous en prie sénateur Godfrey.

Sénateur Godfrey: . . .que le comité permanent du Sénat sur les Affaires juridiques et constitutionnelles a convenu hier de se réunir chaque mardi pendant toute la journée pour étudier le bill sur la chanvre indien; je ne pourrai donc pas être présent aux séances de ce comité car je dois accorder la priorité à l'autre.

Le Coprésident (M. McCleave): Il nous faudra peut-être revenir à M. Reid car il s'agit d'un comité mixte et il est très difficile de trouver une date qui convienne à tout le monde; toutefois, la matinée de chaque mardi semblait une date acceptable et nous devrons nous y tenir autant que possible.

Sénateur Godfrey: Puis-je poser une question d'ordre technique?

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, surely.

Senator Godfrey: At 8:00 p.m. on Tuesdays the Senate will be sitting. Does the Joint Committee have to get permission from the Senate? In the Senate Standing Committee we have to get permission to sit when the Senate is in session. Do you have to get it for a joint committee?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sure that one would have to get permission, yes.

Senator Godfrey: Yes. So that should be looked after.

Senator Cottreau: Mr. Chairman, did I understand . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Cottreau.

Senator Cottreau: . . . there are alternatives the first week? You have three days mentioned there.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Senator Cottreau: Are we to pick one of the three, or . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We would pick one of the three for Statutes.

An hon. Member: We can have each one?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We could have each one, yes.

Senator Cottreau: Oh, we could have each one?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Surely. It is not a case of one out of three. We do have some other work that will be coming before us later on, and this deals with these productions of papers and the guidelines under which they are to be made available. So we are going to have to fit these hearings somewhere into our proceedings.

I might mention the references that will come before us. The first one is that, with the subject matter Bill C-225, an Act respecting the right of the public to information concerning the public business be referred to this committee. This is the Baldwin bill. The second is that the guidelines for motions for the production of papers tabled on December 19 by the President of the Privy Council be referred to this Committee. Essentially they deal with somewhat the same topics, but we will have to fit these in. So, with your liberty, I will have a Steering Committee meeting early in the week.

Senator Forsey cannot be with us this morning. He is up to intellectual good in the City of Halifax at Dalhousie University, I believe.

During the visit of the Procedures Committee to the United Kingdom I spent some time with the people who dealt with Statutory Instruments over there, and I prepared a ten-page paper. I will see that this is retyped and distributed so that everybody may have whatever benefit or the like is in it. I would hope that anybody visiting the United Kingdom would be able to drop in on the Statutory Instruments Committee over there. It is a very interesting procedure and not unlike ours.

Mr. Eglington, happy New Year. Happy New Year, Miss Mayrand. I should say that in the speech in the House of Commons in which we accepted the guidelines to deal with Statutory Instruments, I neglected to mention my predecessor as Chairman, M. Fairweather, among the people who should be mentioned in dispatches. I also was very insistent on giving high marks to Mademoiselle Mayrand, and I spelled it out. I said: "Hansard, that is M-a-y-r-a-n-d", and so it came out in the Hansard report as Madame Morin.

[*Interprétation*]

Le Coprésident (M. McCleave): Je vous en prie.

Sénateur Godfrey: Chaque mardi à 20h00, le Sénat siège. Ce comité mixte doit-il recevoir l'autorisation du Sénat? En effet, pour un comité directeur du Sénat il nous faut obtenir la permission de siéger lorsque le Sénat siège lui-même. Les mêmes règlements s'imposent-ils à un comité mixte?

Le Coprésident (M. McCleave): Je pense que oui.

Sénateur Godfrey: Bien. Nous nous en occuperons plus tard.

Sénateur Cottreau: Monsieur le président, si j'ai bien compris . . .

Le Coprésident (M. McCleave): Sénateur Cottreau.

Sénateur Cottreau: . . . .il y a plusieurs possibilités pour la première semaine? Vous avez mentionné trois dates.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Sénateur Cottreau: Devons-nous en choisir une ou . . .

Le coprésident (M. McCleave): Il faudra en choisir une des trois pour les règlements.

Une voix: Nous pouvons avoir les trois?

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Sénateur Cottreau: Ah bon!

Le coprésident (M. McCleave): Bien sûr. Nous ne sommes pas obligés d'en choisir une seule D'autres questions nous seront soumies ultérieurement; elles portent sur la production de documents et les directives afférentes. Il faudra donc essayer de caser ces audiences dans notre calendrier.

Je vais maintenant vous parler des textes que nous allons étudier. Le premier concerne le bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques. C'est le bill de M. Baldwin. Le second demande que les directives concernant les motions pour la production de documents présentés par le président du Conseil privé le 19 décembre soient transmises à ce comité. Il s'agit à peu près des mêmes questions, mais il faudra quand même les examiner. Avec votre permission, donc, le comité directeur se réunira au début de la semaine.

Le sénateur Forsey se fait fort repentant de ne pas être parmi nous ce matin. Il devait se rendre à l'université de Dalhousie à Halifax.

Au cours de la visite en Angleterre du comité de la procédure, j'ai consacré un peu de temps à étudier les textes réglementaires de ce pays, et j'ai préparé un document de huit pages. Je veillerai à ce qu'il soit dactylographié et distribué à chacun afin que vous puissiez en profiter. Je souhaite à ceux qui auront l'occasion de se rendre en Grande-Bretagne d'assister aux séances du comité des règlements de ce pays car leur procédure est extrêmement intéressante sans être tellement différente de la nôtre.

Monsieur Eglington, je vous souhaite une bonne année ainsi qu'à mademoiselle Mayrand. Dans le débat à la Chambre des communes au cours duquel nous avons accepté les directives concernant les textes réglementaires, j'ai omis de mentionner le nom de mon prédécesseur, soit M. Fairweather, parmi les noms que j'ai cités. J'ai également beaucoup insisté pour qu'on donne de bonnes notes à M^lle^ Mayrand, et j'ai dit: M-a-y-r-a-n-d, pour le *Hansard* mais dans le rapport du *Hansard*, c'est devenu M^me^ Morin.

[*Text*]

All right, Professor Eglington. We start with No. 601. Am I correct in that? The Radiation Emitting Devices Act.

• 0940

Mr. Eglington: This is simply another one of the series of regulations in which the recital of the conditions precedent has not been made. This will be pointed out to the department concerned.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Incidentally, have you or Mademoiselle Mayrand received the list of contacts from the Privy Council Office?

Mr. Eglington: We got the list from the Privy Council Office. The Clerk of the Privy Council wrote to each of the regulation-making authorities, although we have discovered a few that he did not have on his list. We have received replies nominating an instruments officer for us to liaise with from about two-thirds of the list.

There are 15 people who have still not replied, including some of the more important bodies like the Treasury Board; Indian and Northern Affairs; Energy, Mines and Resources; and Consumer and Corporate Affairs. So some of them are being a little tardy and we will have to chase those up.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Perhaps you can let us know by the first of the week when we have a steering committee meeting which ones are then tardy and we will see what kind of pressure we can apply.

You make the point about 601 and there is nothing further that you wish to draw to our attention there.

Mr. Eglington: I might say in connection with the list of designated instruments officers that some of them are being very helpful in that they realize there are a lot of things in their departments that probably are statutory instruments and are not being regarded as such. I am having discussions with some of them about some of those manuals and orders they put out.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Fine. Thank you.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, do I understand that in every case where a recommendation has been made, and possibly in others too, unless there is something to the contrary it will be carried out?

Mr. Eglington: Yes.

Mr. Robinson: You will notify the department.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will hold them open on a continuing basis until we come to an impasse, in which case we would bring it back here. Am I correct in that?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. That is 601. The next is 602—Umpire Rules of Procedure.

Mr. Robinson: It is the same thing as the last one.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And it is the same point I gather.

[*Interpretation*]

Bien, professeur Eglington, nous allons commencer par le n° 601. Est-ce bien cela? Il s'agit de la Loi sur les dispositifs émettant des radiations.

M. Eglington: Il s'agit simplement d'une autre série de règlements pour lesquels la répétition des conditions précédentes n'a pas été faite. Cela sera porté à l'attention du ministère intéressé.

Le coprésident (M. McCleave): A propos, le Bureau du conseil privé vous a-t-il envoyé, à vous ou à M^lle^ Mayrand, la liste des personnes à contacter?

M. Eglington: Nous avons reçu cette liste. Le greffier du Conseil privé a contacté chacune de régies, mais nous avons découvert que quelques-unes manquaient sur sa liste. Nous avons reçu des réponses nous indiquant le nom de l'agent à contacter.

Quinze n'ont pas encore répondu, dont certains organismes très importants, tels le Conseil du trésor, le ministère des Affaires indiennes, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et le ministère de la Consommation et des Corporations. Ils sont un peu en retard et il faudra donc les activer.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Vous pourrez peut-être nous faire savoir dès le début de la semaine quand le comité directeur pourra se réunir et nous verrons alors quel genre de pressions exercer.

Avez-vous quelque chose à dire encore à propos du numéro 601?

M. Eglington: En ce qui concerne la liste des agents désignés, je voudrais dire que certains d'entre eux nous ont été très utiles en ce sens qu'ils se sont rendu compte qu'un grand nombre de règlements de leurs ministères ne sont pas considérés en tant que tels. J'ai discuté avec certains d'entre eux des manuels et décrets qu'ils ont publiés.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Merci.

M. Robinson: Monsieur le président, dois-je en conclure que chaque fois qu'une recommandation a été faite, à moins d'indication contraire, elle a été adoptée?

M. Eglington: Oui.

M. Robinson: Vous en informerez le Ministère.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Nous gardons ces dossiers ouverts pour que si nous arrivions à une impasse nous puissions les réétudier ici, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous en avons fini avec le 601, passons maintenant au 602, soit les règles de procédure du juge-arbitre.

M. Robinson: C'est la même chose que le cas précédent.

Le coprésident (M. McCleave): Oui c'est le même problème.

[*Texte*]

Mr. Robinson: Together with the faulty French.

Mr. Eglington: This is a faulty French translation again.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And 607.

Mr. Eglington: These are immigration regulations and I am sorry that Mr. Brewin is not here. If Mr. Brewin is still on the Committee—the Commons membership seems to change somewhat. We have indeed a great stack of immigration regulations which have been more or less suspended by us at the moment because they are so tricky and difficult to deal with. But these ones were brought forward because they were pretty topical, embodying a part or a portion of the new restrictive immigration policy, the supposedly restrictive immigration policy.

They came into force two days before they were written. The Clerk of the Privy Council would have been notified by the department as to why that procedure was necessary. We will ask for the reasons to be forwarded to the Committee.

Then there is the question of a point system. The new subsection 3.1 of section 33 alters the machinery. Instead of awarding 10 units or points for having employment, it takes them off for not having employment. As far as I can make out, that is fully within the power of the regulation-making authority to do that. The part that is perhaps odd, and I think an inquiry should be addressed to the Department about this, is whether in the change of the words "definite employment" to "definitive employment" there is anything which is of significance. I am not sure that I know what definitive employment is, but . . .

Mr. Robinson: It is probably a typographical error, would you not think?

Mr. Eglington: I wonder, since the French was not changed.

Mr. Railton: Mr. Chairman, would not "definitive" mean that there is a particular type of employment, whereas "definite" would mean simply that he is definitely employed, that is all.

Mr. Eglington: That is what I thought, too, and if it means that the employment has to fall into certain classes this marks a considerable departure from the previous regulation. I am not altogether sure that is *intra vires*, but I think an inquiry could be addressed to the Department for a start to see if that is what it does mean, and then, if that is the case, to find out what authority they say they have for it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Reading it I suspect that Mr. Railton is on the right track. It says:

> (i) the applicant has arranged *definitive employment* in Canada that, based on information provided by the national employment service, offers reasonable prospects of continuity and meets local conditions of work and wages that normally prevail in that occupational category,

In other words, he is a lumberjack who goes into the northwoods of Quebec expecting some kind of continuity of work, and not a banana picker who goes up into the colds of Canada to expect continuity of work. Would that not be the explanation?

[*Interprétation*]

M. Robinson: Oui, avec les mêmes fautes de français.

M. Eglington: Oui, il y a des fautes de traduction.

Le coprésident (M. McCleave): Numéro 607.

M. Eglington: Il s'agit de règlements sur l'immigration et je regrette que M. Brewin ne soit pas là. Nous avions alors suspendu, plus ou moins, un grand nombre de règlements sur l'immigration car ils étaient beaucoup trop complexes. Ceux-ci ont été établis de façon plus simple, et constituent une partie ou une fraction de la soi-disant nouvelle politique restrictive sur l'immigration.

Ces règlements sont entrés en vigueur deux jours après leur rédaction. Le greffier du Conseil privé aurait été informé par le Ministère de la procédure à suivre. Nous demanderons des raisons plus précises à cela.

Il y a également la question du système de points. Le nouveau sous-paragraphe 3.1 de l'article 33 modifie ce système. Au lieu d'accorder 10 unités ou 10 points au fait d'avoir un emploi, le nouveau système retire des points pour le candidat qui n'en a pas. Que je sache, ceci est tout à fait légal. Mais il y a un élément assez bizarre, et je pense qu'il faudrait en demander les raisons au Ministère; il s'agit en effet de déterminer si le fait d'avoir changé l'expression «emploi défini» pour «emploi définitif» signifie quelque chose. Je ne suis pas tout à fait sûr de comprendre la signification exacte de l'expression «emploi définitif», mais . . .

M. Robinson: C'est sans doute une erreur de dactylographie, ne pensez-vous pas?

M. Eglington: Je me le demande car le français n'a pas été changé.

M. Railton: Monsieur le président, «définitif» ne signifie-t-il pas un type particulier d'emploi, alors que «défini» signifie que le candidat à un emploi quel qu'il soit.

M. Eglington: C'est ce que je pensais également, mais si l'on doit distinguer plusieurs catégories d'emplois, alors, on s'éloigne beaucoup des règlements originaux. Je pense donc qu'une enquête devrait être faite auprès du Ministère pour connaître exactement la signification de ces expressions et, s'il a lieu, pour savoir si une telle modification est légale.

Le coprésident (M. McCleave): Si j'en juge d'après ce que je lis, M. Railton serait sur la bonne voie. Il est dit:

> (i) Le requérant a au Canada un emploi réservé qui, selon les renseignements fournis par le Service national de placement, offre des perspectives de durée raisonnablement bonne et satisfait aux conditions locales de travail et de salaire habituellement fixées dans cette catégorie d'emploi.

En d'autres termes il peut s'agir d'un bûcheron qui a l'intention d'aller dans les forêts du Nord du Québec pour y trouver un travail stable, et non pas d'un vendeur de cacaouettes qui a peu de chance de trouver du travail avec les hivers que nous connaissons. Est-ce là l'explication?

[*Text*]

Mr. Eglington: I think it may be.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): However, you will find out for us. All right, thank you.

The next one is SOR/74-609-our friend the International Fisheries—no, something new in fisheries; the International Fishing Vessel Inspection Regulations.

Mr. Eglington: This one is pretty complicated as those of you who persevered with comments will realize. This one might be thought to fall under the *ultra vires* category. I have my Hopkins criteria with me and it will be 1 (a).

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That meets your point, Senator Godfrey.

Mr. Eglington: This being one of those comments written before it was called for.

Speaking to it generally first, this will have to be taken up, I think, in considerable detail with the Ministry of State, but it would appear to be one of those instances where the drafting of the amendment to the act and the drafting of the regulations has not meshed particularly well. The particular section of the regulations involved, Section 8, has gone through various forms, and one of the particular errors that was made in SOR 73-510 was picked up in the new regulation and the problem about having to succumb to inspection by an inspection officer or a protection officer was cleared up. That is the point at the bottom of the first page of the comment, and that has been attended to.

However, there is the question of what powers the inspecting officer has, or perhaps it should be put, what duties the master of the vessel has to render assistance or allow inspection on the part of the inspecting officer. The regulation, as it now stands, requires positive rather than passive action on the part of the master of the vessel. He is not required simply to allow the inspection to take place. It is now required of him that he produce documents and that he certify copies of the documents when they are made, which does not appear to be justified by the terms of either the new Section 3.1 or the old Section 3 of the Northwest Atlantic Fisheries Convention Act.

• 0950

Mr. Robinson: I wonder if you could explain your comment at the bottom of page 2 of your notes and at the beginning of page 3. I could not really understand what you meant by this:

> . . . what difference is there between inspecting with the eye, even the mind's eye, and inspecting with the artificial, if often more revealing, eye of Mr. Eastman's kodak?

I am not sure that I understood what you meant, in trying to wrap this whole thing up in a nice little cliché.

Mr. Eglington: Paragraph (a) requires the master to allow an inspection officer to photograph the catch, the nets, the gear on board ship, and documents. The section itself simply says that he may board the vessel and inspect the fishing gear. "Inspect" normally is that you look at it, but I cannot see that photographing rather than simply looking at it goes beyond the bounds of what would be carried in the interpretation of the word "inspect". Some people may argue that photographing does not come within the meaning of the word "inspect".

[*Interpretation*]

M. Eglington: Je le pense.

Le coprésident (M. McGleave): De toute façon, vous chercherez.

Le règlement suivant est le SOR/74-609—soit le règlement d'inspection internationale des bâtiments de pêche.

M. Eglington: C'est assez compliqué comme vous allez le constater. On pensait que cela tomberait dans la catégorie des *ultra vires*. J'ai le règlement Hopkins avec moi et cela relèverait de l'article 1*a*).

Le coprésident (M. McCleave): Cela répond à votre question, sénateur Godfrey.

M. Eglinton: C'était là l'un des commentaires qui était écrit avant l'enquête.

De façon générale, ce règlement devra être réexaminé en détail avec le ministre mais il semble que le problème est le suivant: le texte de l'amendement ne concorde pas avec le texte du règlement. L'article dont il est question en particulier, soit l'article 8, a été rédigé sous différentes formes, et une des erreurs commises dans le SOR/73-510 a été corrigée dans le nouveau règlement; ainsi les problèmes d'inspection ont été résolus. C'est ce qui est inscrit au bas de la première page de commentaires.

Cependant, il reste à savoir quels pouvoirs sont attribués à l'inspecteur ou, plus précisément, quelles sont les obligations du commandant de bord et dans quelles conditions doit-il accepter que son bateau soit inspecté. Le règlement dans sa forme actuelle nécessite une action positive et nonpassive de la part du commandant. Il n'est pas simplement tenu d'autoriser l'inspection. Il doit maintenant produire certains documents ou des copies certifiées conformes, ce qui ne semble pas être justifié par le nouvel article 3(1) pas plus que par l'ancien article 3 de la Loi sur la convention des pêcheries de l'Atlantique nord-ouest.

M. Robinson: Pourriez-vous nous expliquer les commentaires que vous avez faits à la page 3 de vos notes. Je n'ai pas très bien compris ce que vous entendiez par ce qui suit:

> . . . quelle différence y a-t-il entre une inspection du regard, et même en imagination, et une inspection de l'œil artificiel mais plus révélateur du kodak de M. Eastman?

Je ne suis pas sûr d'avoir très bien compris ce que vous voulez dire par cette image.

M. Eglington: Le paragraphe (*a*) oblige le commandant à autoriser un inspecteur à photographier la prise, les filets, les mâts et les documents. L'article stipule simplement qu'il peut venir à bord du bateau et inspecter le matériel de pêche. Le terme «inspecter» signifie généralement que vous pouvez le regarder mais je ne pense pas que le fait de le photographier aille au-delà de la définition du terme «inspecter». Certaines personnes prétendront cependant le contraire.

[*Texte*]

Mr. Robinson: I assume that it would be fair to say that the basic comment is that we require a greater clarification of what they are talking about, whether it is purely passive or something objective to be carried out by the master of the vessel. Is that really what we are saying?

Mr. Eglington: There are two points. There is the point about whether inspection covers photography; I am inclined to think that is no particular problem. Then there is the added requirement of action on the part of the master. The act talks of the rights of the inspector to go on board ship and do certain things, whereas the regulation casts duties on the master, positive duties to do things. That, in this particular instance, is to produce documents that are not mentioned in the act at all, and then require him to certify copies of the documents made by the inspecting officer. Nothing in the act would appear to give the inspecting officer the power to make copies, let alone to require the master to certify that they are true copies.

Mr. Railton: I would like a little clarification, Mr. Chairman, about this convention area, and so on. This is a Canadian act, but it is an international convention area. Are other nations subscribing to this?

Mr. Eglington: Under the terms of the convention, yes.

Mr. Railton: When we talk about foreign vessels, or foreign inspection, that is Canadians in American waters or Americans in Canadians waters subject to the protection officers of the country in which they are working. Is that right?

Mr. Eglington: Yes. There was a slight confusion in the terms of some of the earlier versions of this section because they did not draw the distinction between a Canadian ship and a foreign inspector and a foreign ship and a Canadian inspector. But that has been cleared up. That was what was wrong with 73-510, but that has been solved. The problem that remains is whether the duties on the master can be imposed by this regulation pursuant to this particular section in the amending act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, it does say "shall give to an inspection officer all reasonable assistance" does it not?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are you suggesting that this . . .

Mr. Eglington: That is the regulation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Mr. Eglington: But the act says, "a protection officer may, upon request of the owner or master, board and inspect" and it does not cast any duties on the master.

Mr. Hnatyshyn: What is our procedure going to be with respect to this? Are you going to make an inquiry and ask for their interpretation of that particular section? Let us assume that they deem it an appropriate regulation in view of the wording of the statute. I take it you will come back and report that to us with a recommendation that you do not agree or that you agree with their interpretation, after consultation?

[*Interprétation*]

M. Robinson: Je pense donc que nous avons besoin d'éclaircissements à ce sujet, à savoir si c'est une action purement passive ou objective qui est exigée de la part du commandant du navire. Est-ce bien cela?

M. Eglington: Il y a deux aspects. Tout d'abord, il faut savoir si l'inspection comprend la photographie; pour ma part, je ne pense pas qu'il y ait de problème. Ensuite, certains actes supplémentaires sont exigés du commandant du navire. La loi stipule que l'inspecteur a le droit de venir à bord du bateau et de faire certaines choses, tandis que le règlement parle des obligations du commandant du bateau, des obligations positives de faire certaines choses. En l'occurrence, il s'agit de produire des documents qui ne sont pas mentionnés dans la loi, et de certifier les copies faites par l'inspecteur à partir de ces documents. Rien dans la loi ne permet à l'inspecteur de faire de telles copies, et encore moins d'obliger le commandant du bateau à les certifier conformes.

M. Railton: Je voudrais un petit éclaircissement, monsieur le président, à propos de cette convention. Il s'agit d'une loi canadienne, mais cette convention est internationale. D'autres pays l'ont ratifiée?

M. Eglington: Oui.

M. Railton: Lorsque nous parlons de bateaux étrangers, ou d'inspections étrangères, il s'agit de Canadiens se trouvant dans les eaux américaines ou vice-versa, qui sont soumis à une inspection dans le pays où ils travaillent. Est-ce exact?

M. Eglington: Oui. L'ancien article était quelque peu équivoque car il ne faisant pas la distinction entre un bateau canadien et un inspecteur étranger, d'une part et un bateau étranger et un inspecteur canadien d'autre part. Mais cela a été résolu. Ce problème se posait dans le DORS 73-510, mais tout est clair maintenant. Il reste encore un problème à résoudre, à savoir les obligations du commandant du bateau selon le règlement relatif à cet article particulier de la loi amendée.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, cet article dit: «doit accorder à un préposé à la protection toute l'aide raisonnable».

M. Eglington: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Voulez-vous suggérer que . . .

M. Eglington: C'est le règlement.

Le coprésident (M. McCleave): Bien.

M. Eglington: Mais la loi dit: «un préposé à la protection peut, sur demande adressée au propriétaire ou au capitaine . . . monter à bord du bâtiment et inspecter ses agrès de pêche et sa prise.» On ne parle pas du tout des obligations du capitaine.

M. Hnatyshyn: Quelle procédure allez-vous adopter à ce sujet? Allez-vous faire une enquête et demander une précision quant à l'interprétation de cet article particulier? Supposons qu'il juge ce règlement tout à fait contenue au texte de la loi. J'imagine que vous reviendrez nous faire rapport à ce sujet et que vous ferez également une recommandation à savoir si oui ou non vous êtes d'accord avec leur interprétation, à la suite de consultations?

[*Text*]

Mr. Eglington: Well, it will be up to the Committee to decide whether the departmental answer is satisfactory.

• 0955

Mr. Hnatyshyn: Yes.

Mr. Eglington: And if it is not, then I assume that the next step is to call the instruments officer of that department before the Committee to explain if further.

Mr. Hnatyshyn: Well, that seems reasonable, so we will await your report.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, that is right; we will hold it open. I think perhaps the commentary on SOR/74-510 might be usefully placed on the record of these proceedings simply to show the complications and the difficulties that can arise under the present methods of revising statutes and amending statutes. Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

INTERNATIONAL FISHING VESSEL INSPECTION REGULATIONS

Northwest Atlantic Fisheries Convention

P.C. 1973-2587

October 4, 1974

This Regulation is another illustration of the confusion resulting from inadequate reference to the enabling Act, which was an amending Act, adding new material to the principal statute. The section numbers of the Act used in this Regulation are those found in R.S.C. ch. 12 (2nd supp.). However, the Act as passed, 19-20 Eliz. II, c57, used different section numbers, for the new sections it added to the Act, in the older style, section 3A, 3B, etc. In the new Revised Statutes of Canada, alphabetical enumeration is replaced by the double arabic numeral method, thus, 3.1, 3.2, etc.

Consequently, there should appear after reference to the Act in the Preamble the words "as amended by R.S.C. ch. 14 (2nd supp.)"

See SOR/74-428, SOR/74-609

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then SOR/74-428, which has already been dealt with. Now we go to number SOR/74-615: Canada Shipping Act, Boating Restriction Regulations, amendment.

Mr. Eglington: No comment.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There is no comment by counsel.

Then to SOR/74-635, Canadian Turkey Marketing Agency Proclamation, amendment.

Mr. Eglington: No comment.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No comment by counsel. In the British practice they simply report them as noted without comments but we, in our proceedings, will, by listing each one, accomplish essentially the same thing, so that the turkey people can look and say that they have passed our fine mesh this week, and so on.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Eh bien, ce sera au Comité de décider si la réponse du Ministère est satisfaisante.

M. Hnatyshyn: Oui.

M. Eglington: Sinon, j'imagine que la prochaine étape serait de convoquer le responsable des textes réglementaires du Ministère intéressé afin qu'il nous donne des précisions là-dessus.

M. Hnatyshyn: Cela me paraît raisonnable, et nous attendrons donc votre rapport.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, c'est exact, nous l'attendrons. Je pense qu'il serait utile d'inclure les commentaires sur le DORS 74-510 dans le compte rendu de cette réunion afin d'illustrer les complications et les difficultés que peuvent entraîner les méthodes actuelles de révision et de modification des lois. D'accord?

Des voix: D'accord.

RÈGLEMENT D'INSPECTION INTERNATIONALE DES BÂTIMENTS DE PÊCHE

Loi sur la convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest

C.P. 1973-2587

Le 4 octobre 1974

Ce Règlement illustre bien la confusion qui résulte d'une référence incomplète à la loi d'habilitation qui modifiait une loi antérieure, en lui ajoutant des matières nouvelles. Les numéros d'articles de cette loi mentionnés dans le Règlement sont ceux que l'on retrouve dans les S.R.C. ch. 12 (2e supp.). Toutefois cette Loi telle que votée, 19-20 Eliz. II, c.57 utilisait une mumérotation différente pour les nouveaux articles qu'elle ajoutait à la Loi c'est-à-dire articles 3A,3B, etc. Les nouveaux Statuts revisés du Canada ont remplacé cette désignation alphanumérique par une numérotation purement numérique à deux chiffres arabes, c'est-à-dire 3.1, 3.2, etc.

Pour cette raison, après la référence à la loi, le préambule devrait comporter la mention «dans son texte modifié par S.R.C. ch. 14 (2e supp.)».

Voir DORS/74-428 et DORS/74-609

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons déjà traité du DORS 74-428 et nous passons maintenant au DORS 74-615: Loi sur la marine marchande du Canada, règlements à la restriction sur la conduite des bateaux, modification.

M. Eglington: Sans commentaire.

Le coprésident (M. McCleave): Le conseiller n'a pas de commentaire à faire.

Passons donc au DORS 74-635, proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des dindons—modification.

M. Eglington: Sans commentaire.

Le coprésident (M. McCleave): Le conseiller n'a pas de commentaire. L'usage britannique veut qu'on les adopte sans commentaire, mais selon notre procédure, nous énumérons chaque texte, ce qui nous donne le même résultat et permet aux intéressés de regarder la liste et de voir que nous avons répondu à leurs exigences.

[*Texte*]

Now to SOR/74-636, Delegation of Powers Regulations, amendment—and no comment.

SOR/74-638, Northern Canada Power Commission Regulations, amendment—and no comment.

SOR/74-639, Export Control List, amendment. Mr. Eglington, I gather that these on the second page of my list are without comment until we come to SI/74-122?

Mr. Eglington: There is a French comment on SOR/74-639.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): On SOR/74-639? Oh, yes. There is a comment.

Mr. Eglington: SOR/74-644—there is again lack of reference to some of the . . .

Mr. Robinson: Mr. Chairman, what is the comment on SOR/74-639?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I have it here.

M. McCleave: Les troisième et quatrième lignes de l'article 2 devraient se lire comme suit:

désigne les composants actifs sous forme de produits semi-finis aussi bien que de produits finis.

M. Robinson: C'est parfait.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The French version of section (2), third and fourth lines of the note, should read as I have just given it. So that is on record for the department concerned.

SOR/74-643, Canadian Wheat Board Act.

Mr. Eglington: No comment.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/74-644, Canada Egg Purchasing Levies Order. No comment. That is left to other committees, I guess.

SOR/74-645, Orderly Payment of Debts Regulations. No comment.

SOR/74-647, Indian Bands Revenue Money Regulations, amendment. No comment.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, on a point of order. I think we went through SOR/74-644 indicating there was no comment. There is a comment.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sorry. We will return to SOR/74-644.

Mr. Eglington: This is again another instance where there is not a reference given to part of the delegated legislation involved in these marketing schemes. Most of the departments or agencies involved, I am afraid, by the time they actually get down to the order and to doing anything concrete—there are four steps in the chain—are very loth to give the actual reference to their authority and where it can be found. The question in point arose with these as to whether the designated instruments officer of the Ministry of Agriculture was responsible for these or somebody at the particular marketing agency. That is being looked at at this minute to see who should be told, that is the first problem, to whom to address the comments. They should put these things in.

[*Interprétation*]

Passons maintenant au DORS 74-636, règlement sur la délégation des pouvoirs—modification. Et sans commentaire.

DORS 74-638, règlement de la Commission d'énergie du Nord canadien—modification, sans commentaire.

DORS 74-639, liste de marchandises d'exportation contrôlée, modification. Monsieur Eglington, j'ai l'impression que les règlements énumérés sur la deuxième page de ma liste sont sans commentaire jusqu'à ce que nous arrivions au TR 74-122?

M. Eglington: Il y a un commentaire français à propos du DORS 74-639.

Le coprésident (M. McCleave): A propos du DORS 74-639? Ah oui. Il y a un commentaire.

M. Eglington: En ce qui concerne le DORS 74-644, encore une fois cela manque de référence à . . .

M. Robinson: Monsieur le président, quel est le commentaire à propos du DORS 74-639?

Le coprésident (M. McCleave): Je l'ai maintenant.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The third and fourth lines of section 2 should reads as follows:

désigne les composants actifs sous forme de produits semi-finis aussi bien que de produits finis.

That is perfect.

Le coprésident (M. McCleave): Dans la version française les troisième et quatrième lignes de l'article 2 devraient se lire comme je viens de les citer. Cela est donc consigné au compte rendu pour la gouverne du ministère intéressé.

DORS 74-643, règlement sur la Commission canadienne du blé.

M. Eglington: Sans commentaire.

Le coprésident (M. McCleave): Dors 74-644, ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada. Sans commentaire. J'imagine que d'autres comités s'en occuperont.

DORS 74-645, règle sur le paiement méthodique des dettes. Sans commentaire.

DORS 74-647, règlement sur les revenus des bandes d'Indiens, modification. Sans commentaire.

M. Robinson: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Je pense que nous avons adopté le DORS 74-644 en disant s'il n'y avait aucun commentaire. Cependant, il y a un commentaire à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Je suis désolé. Revenons au DORS 74-644.

M. Eglington: Encore une fois, on ne donne aucune référence justifiant une partie des pouvoirs délégués par la loi concernant ces régimes de commercialisation. Je pense que lorsque la plupart des ministères ou des agents en cause arrivent au point où ils vont faire quelque chose de précis—il y a quatre étapes à suivre—ils sont peu disposés à donner la référence exacte des pouvoirs qui leur sont donnés. Le problème consiste à savoir si l'agent désigné du ministère de l'Agriculture ou un employé de cette agence de commercialisation en était responsable. On est en train d'étudier la question afin de déterminer à qui on devrait adresser ces commentaires. On devrait inclure de tels renseignements.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now we go to 649, the Canada Shipping Act, Raft and Barge Navigation Regulations, and you have a three-part commentary there.

• 1000

Mr. Eglington: These three short comments were placed in merely to explain what has been done. Sometimes the amendments by themselves do not mean very much and so I simply put them in. I do not know that any point has to be taken on altering the . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is just for the help of the Committee.

Mr. Eglington: . . . definitional aspect of it to Canadian waters from navigable Canadian waters because the Canada Shipping Act itself seems to refer to all sorts of different types or use different types of phrases for the same thing.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now we go to 651, the Wheat Producers Payments Regulations 1974, which really arises under the third Appropriation Act of 1974 and an opportunity to pat somebody on the back, for in your words:

> These regulations unlike so many others made pursuant to appropriation acts do provide a clear and explicit reference to the authority pursuant to which they are made. The provisions of Vote 41 (a) of Schedule B of the Act appear to cover these present regulations.

This is where somebody has done something that we regard as model drafting of regulations. Am I correct in that, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So I hope that these cheerful words to the Committee will be read by that particular draftsman.

Number 652, Statutory Instruments Regulations, dear to our hearts. Do you have a comment on that, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: These particular regulations do not affect what we do here but I thought it might strike you as odd that the regulations which can and do affect our activity here can be amended willy-nilly without the Committee ever being told this was even going to happen until we read about it in the *Canada Gazette*. Of course there is no requirement in the Statutory Instruments Act that the Governor in Council consult with this Committee or anybody making the Instruments. I thought the Committee might feel that it was, as they used to say in the BBC show, something of the raw prawn that this could be done. You may want to suggest to the Privy Council Office if amendments to the Statutory Instruments Regulations are to be made that you have a chance of looking at them first.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Eglington. At this point in the proceedings we will put in the commentary that you have provided us with and then perhaps if there are other views that would like to go on record on this particular point . . .

STATUTORY INSTRUMENTS REGULATIONS, amendment

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Passons maintenant au DORS 74-649, Règlement sur la navigation des radeaux et des chalands; je vois que vous avez trois commentaires à ce sujet.

M. Eglington: Le but de ces commentaires est d'expliquer ce qu'on a déjà fait. Souvent les amendements ne signifient pas grand chose par eux-mêmes et j'ai ajouté ces commentaires. Je ne sais pas si on doit modifier . . .

Le coprésident (M. McCleave): C'est à titre indicatif que ces commentaires sont présentés au Comité.

M. Eglington: . . . les définitions en parlant des eaux canadiennes au lieu des eaux navigables canadiennes, étant donné que la Loi sur la marine marchande du Canada semble utiliser différentes expressions pour exprimer le même concept.

Le coprésident (M. McCleave): Passons maintenant au N° 651, Règlement sur les versements aux producteurs de blé, 1974, ce qui découle de la loi N° 3 de 1974 portant affectation de crédits; cela nous donne l'occasion de féliciter quelqu'un car comme vous avez dit:

> Le présent règlement, contrairement à tant d'autres rédigés en vertu des lois portant affectation de crédits, contient une référence claire et explicite quant à l'article en vertu duquel il est établi. Les dispositions du crédit 41 (a) de l'annexe B de la loi semblent justifier le présent règlement.

Dans ce cas quelqu'un semble avoir rédigé un règlement exceptionnel. Ai-je raison, monsieur Eglington?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): J'espère donc que ces félicitations seront lues par l'auteur de ce règlement.

Passons maintenant au N° 652. Règlement sur les textes réglementaires, qui nous est cher. Avez-vous des commentaires à faire, monsieur Eglington?

M. Eglington: Ces règlements n'ont aucune influence sur ce que nous faisons ici en comité, mais je pensais que vous trouveriez bizarre que les règlements qui en ont et qui ont un effet sur nos activités ici, peuvent être modifiés qu'on le veuille ou non, sans que le Comité en soit informé autrement que par la *Gazette du Canada*. Bien sûr, la Loi sur les textes réglementaires ne contient aucune disposition exigeant du gouverneur en conseil qu'il consulte le Comité ou tout auteur de textes réglementaires. Les membres du Comité estimeront que c'est un peu fort. On pourrait peut-être suggérer au bureau du Conseil Privé que nous puissions étudier les modifications au règlement sur les textes réglementaires avant qu'elles soient adoptées.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Eglington. Nous ajouterons maintenant les commentaires que vous nous avez fournis et nous passerons ensuite aux commentaires que vous pourriez avoir à ce sujet.

RÈGLEMENT SUR LES TEXTES RÉGLEMENTAIRES—Modification

[*Texte*]

Statutory Instruments Act

P.C. 1974-2656

January 15, 1975

The amending regulations increase the scope of the Canada Gazette by creating Part III for the publication of the public Acts of the Parliament. Certain consequential amendments relating to fees and copies of the Gazette have also been made.

In a way it is, perhaps, a trifle unsettling that amendments can be made to the Statutory Instruments Regulations without any notice to or consultation with the Standing Joint Committee. While the present amendments clearly do not impinge in any way on the scrutiny of statutory instruments, other amendments might clearly do so, or their effect on scrutiny might be arguable, e.g. alterations of the sections governing publication or exclusion from scrutiny. The Committee might be of the view that on principle no amendment should be made to the Statutory Instruments Regulations, with which it is peculiarly concerned, without prior notice to the Committee and the opportunity to make representations to those in authority first having been given.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I concur with the observations that have been made by our Counsel and I suggest that it be taken up with the Privy Council Office.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. These seem to be done on the recommendation of the Minister of Justice. You would imagine that there would be consultation between that department and the Privy Council Office.

Mr. Eglington: I am not sure, Mr. Chairman. That particular point you have just raised brings up a priority item that I want to put before the Committee next week. It is a regulation that I read last night and it is supposedly under Section 3 of the Canadian Bill of Rights. It sets up a system of scrutiny of regulations which would appear to be additional to or in substitution for the scrutiny supposedly carried on by the Clerk of the Privy Council under the Statutory Instruments Act of draft regulations to see if they conform with the Canadian Bill of Rights. Just what the division of authority is between the Clerk of the Privy Council and the Ministry of Justice in the area of statutory instruments, I am not sure.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So we really meet the problem more head on next week. Thank you.

• 1005

Next is 656—Unemployment insurance regulations amendments. And you have a commentary on this.

Mr. Eglington: I simply put this in because you can see from the text of the schedule that as it stands it is meaningless. Someone says to you, paragraph 64 2 (c) is revoked, one has not the slightest idea of the effect of doing that, and the only references to the regulations that are given for the person who goes along and buys a copy of the regulation is to the original regulations in 1955 and the last amendment in January of 1974, and it is most unlikely that these particular sections that are being affected by the latest amendment have not been altered or amended in the intervening 19 years. But the ordinary subject does not have a consolidation, and we very fortunately now do have a consolidation of the regulations.

[*Interprétation*]

Loi sur les textes réglementaires

C.P. 1974-2656

Le 15 janvier 1975

Le Règlement modificateur agrandit le champ de la Gazette du Canada en créant le partie III destinée à la publication des lois publiques du Parlement. On a également apporté certaines modifications corrélatives concernant le prix et le nombre des exemplaires de la Gazette.

Il est peut-être un peu troublant de voir que des modifications peuvent être apportées au Règlement sur les textes réglementaires sans que le Comité mixte permanent en ait été avisé ou consulté. Il est évident que les présents changements ne peuvent entraver d'aucune façon l'examen des textes réglementaires, cependant d'autres pourraient le faire, ou du moins pourraient avoir un effet discutable sur l'examen, par exemple, la modification des articles régissant la publication ou l'exemption de l'examen. Le Comité sera peut-être d'avis qu'en principe aucune modification ne devrait être apportée au Règlement sur les textes réglementaires, domaine qui l'intéresse particulièrement, sans qu'un avis préalable lui ait été donné et qu'on ait pu d'abord présenter des observations à qui de droit.

M. Robinson: Monsieur le président, je suis d'accord avec les remarques de notre conseiller et je suggère qu'on en discute avec le bureau du Conseil privé.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Il paraît que cela se fait sur recommandation du ministre de la Justice. On s'attendrait à ce qu'il y ait des consultations entre le ministère et le bureau du Conseil privé.

M. Eglington: Je n'en suis pas certain, monsieur le président. Cela m'amène à un problème prioritaire que je voulais exposer au Comité la semaine prochaine. Il s'agit d'un règlement que j'ai lu hier soir et qui est rédigé en vertu de l'article 3 de la Déclaration canadienne des droits. Il établit une méthode d'examen des règlements, ce qui paraît être un contrôle additionnel ou qui semble remplacer la vérification des projets de règlements faite en principe par le greffier du Conseil privé, en vertu de la Loi sur les textes réglementaires, afin de s'assurer que ces règlements sont conformes à la Déclaration canadienne des droits. Je ne saurais dire exactement comment les pouvoirs sont partagés entre le greffier du Conseil privé et le ministère de la Justice dans le domaine des textes réglementaires.

Le coprésident (M. McCleave): Nous reviendrons donc à ce problème la semaine prochaine. Merci.

Passons maintenant au N° 656, Règlement sur l'assurance-chômage, modifications. Vous avez un commentaire à ce sujet.

M. Eglington: J'ai ajouté ce commentaire car vous verrez en lisant l'annexe que celle-ci n'a aucun sens telle qu'elle est rédigée. Si quelqu'un vous dit que l'alinéa 64 2(c) est abrogé, on n'a aucune idée des répercussions d'une telle abrogation, et les seules références aux règlements qui, à titre indicatif, sont données à la personne qui achète un exemplaire des règlements, concerne un règlement de 1955 et ces dernières modifications de janvier 1974; il est peu probable que ces articles qui sont modifiés par l'amendement le plus récent n'aient pas été modifiés ou changés au cours des dix années précédentes. Mais tout le monde n'a pas l'édition remaniée; heureusement, nous avons actuellement une édition complète des règlements.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Most people would not.

Mr. Eglington: No, and they would then force them to go from copy to copy of the *Gazette* chasing up each amendment back to 1955 in order to make any sense of the present amendment. This practice is totally unsatisfactory and I would like the authority to point out, by circular letter to all these designated instruments officers, that they should change this procedure and that the footnote references ought to cover every relevant amendment, so that if, for instance, Paragraph 64 2 (c) of the regulations was added by an amendment in 1972, there should be a footnote that the amendments that are cited should include that particular one, and all the relevant amendments.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And I think also, Mr. Eglington, since I am sure the Committee would want to report in general on its work at some time, this sort of thing could be made a special category for drawing to the attention of the House of Commons and the Senate in our reports.

Did you say you were writing to the departments?

Mr. Eglington: I would like the authority to write to all departments and point out that this practice is, in the Committee's view, unsatisfactory.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No. 122—the Customs Tariff, and there are no commentaries there; 123—Newfoundland Gulf Ferry Remissions Order, without commentary; 126—Advertising Material Remission Order, without commentary; 128—Samples Remission Order, without commentary.

Now we have the problem of the meeting time next week. I mentioned earlier that perhaps we could deal with that as best we can now. The meeting times suggested for next week are 9.30 Tuesday morning, 3.30 Thursday afternoon, and 9.30 on Friday morning. Now, we will only have one meeting next week, but the steering committee will meet early in the week and will have to decide how to deal with the two matters that have been referred to us, the Baldwin suggestion and the suggestion from the President of the Privy Council. So it is likely that starting after next week we are going to have to be in a twice a week meeting system, for a little while in any event.

Are there any times here that appeal, or do we stand on our high horse and say no, we are a joint committee, we have special problems as a joint committee. We picked Thursday morning, which is satisfactory to our counsel, who has to travel a long distance to be with us. I am in your hands, gentlemen, as to what we do.

• 1010

Mr. Hnatyshyn: Once you change your time you are never going to sort of establish your niche again because the way things go, it just seems to me that you are going from pillar to post having to switch times. We all have other standing committees that we are involved in. I have missed a couple or three because of the fact that other standing committees have been sort of working overtime, but the normal routine is that this time is open as far as I

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): La plupart des gens ne l'auraient pas.

M. Eglington: Non, et ils seraient donc obligés de passer d'un exemplaire de *La Gazette* à l'autre afin de trouver chaque amendement adopté depuis 1955, s'ils veulent comprendre l'amendement actuel. Une telle méthode n'est pas du tout satisfaisante et j'aimerais que les autorités le signalent à tous les agents désignés par une circulaire leur demandant de changer cette procédure et de donner des références précises pour chaque amendement; par exemple, si l'alinéa 64 2(c) des règlements a été ajouté par voie d'amendement en 1972, on devrait avoir un renvoi indiquant que les amendements cités devraient inclure cet amendement-ci aussi bien que tous les autres amendements pertinents.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois également, monsieur Eglington, puisque je suis certain que le Comité voudra faire un rapport sur le travail qu'il a effectué, que nous pourrions en profiter pour porter ce problème à l'attention de la Chambre des communes et du Sénat.

Avez-vous dit que vous aviez écrit aux ministères?

M. Eglington: J'aimerais qu'on me donne l'autorisation d'écrire à tous les ministères afin de leur signaler que, selon le Comité, une telle méthode est peu satisfaisante.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Numéro 122, Décret sur la réduction du tarif, il n'y a pas de commentaire; N° 123, Décret de remise visant les transbordeurs du golfe de Terre-Neuve, sans commentaire; N° 126, Décret de remise visant le matériel publicitaire, sans commentaire; N° 128, Décret de remise visant les échantillons de valeur négligeable, sans commentaire.

Passons maintenant au problème de notre réunion de la semaine prochaine. J'ai dit tantôt que nous pourrions peut-être essayer de régler ce problème aujourd'hui. Voici les heures qui ont été proposées pour la semaine prochaine: mardi matin à 09 h. 30, jeudi après-midi à 3 h. 30, et vendredi matin à 09 h. 30. Nous n'aurons qu'une seule réunion la semaine prochaine; cependant, le comité directeur siégera au début de la semaine et il faudra prendre une décision quant à la procédure à suivre par rapport aux deux questions qui nous ont été soumises, c'est-à-dire la suggestion Baldwin et la suggestion du président du Conseil privé. Il est donc fort probable qu'à partir de la semaine suivante nous devrions nous réunir deux fois par semaine, au moins pour quelque temps.

Est-ce que les heures proposés vous conviennent ou devrions-nous refuser puisque nous sommes un comité mixte ayant donc des problèmes particuliers. Nous avons choisi jeudi matin, ce qui convient à notre conseiller qui doit faire un long voyage pour venir siéger avec nous. Je suis à votre disposition, messieurs; la décision vous appartient.

M. Hnatyshyn: Si jamais nous changeons d'horaire, nous ne pourrons jamais y revenir, or il me semble que c'est tout ce que nous faisons. Nous sommes tous membres d'autres comités permanents. J'ai manqué deux ou trois réunions étant donné que d'autres comités permanents font des heures supplémentaires, mais normalement je suis disponible à cette heure-ci et il me semble que cette période est raisonnable du point de vue des sénateurs. Ils siègent

[*Texte*]

am concerned, and it seems to me to be a reasonable time from the point of view of the Senate. They normally only sit Tuesday evening, Wednesday and then Thursday afternoon. Then the inclination of hon. members of that chamber is to leave this great city.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And there is an inclination to get out of here before Friday morning of the hon. members of the other chamber too.

Mr. Railton: I just wonder how many members are in this Committee and what is a quorum for any decision. We do not have to vote on many things but sometimes we are going to be very, very depleted in numbers; so it would be nice to know if this is going to affect our work.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Seven for the vote, doctor, provided that each House is represented.

Mr. Railton: Are there about 15 on the Committee?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There is a total of 20.

Mr. Railton: I do not see that it is going to be very important to change our Thursday morning meeting time. I do not think we should.

Mr. Béchard: I think, myself, Thursday morning.

Mr. Eglington: I would like to say, Mr. Chairman, that Thursday at 3.30 in the afternoon is absolutely impossible for me.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I personally do not care one way or the other. Any of the times that have been suggested are quite acceptable, unless they would conflict with some other committee that I may be on, but it seems that Thursday morning has never conflicted with any other committee so far, so if we could keep the same time it would probably be better for me because I do serve on a number of committees.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Your House meets on Thursday aftennoon, does it not?

Senator Cottreau: Thursday afternoon.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And it could go to 4 or 5 o'clock, or right into the evening, for that matter?

Senator Cottreau: Yes but usually until 4 o'clock.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And what about the House? We can have committee meetings while our own place is meeting, but are you people in that position or do you have to seek special leave every time.

beSenator Cottreau: Special permission.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We can meet while thee Senate is meeting? We do have that privilege?

An hon. Member: Yes. The Senate has approved.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Can we hold the 9.30 place, come what may, in the face of all this opposition? Can we just say 9.30 on Thursday morning? All right, then, we say 9.30 on Thursday morning.

[*Interprétation*]

généralement mardi soir, mercredi et jeudi après-midi. Et en général les sénateurs sont ensuite disposés à quitter cette belle ville.

Le coprésident (M. McCleave): Et les députés sont généralement disposés à quitter cette ville avant vendredi matin.

M. Railton: Je me demande combien il y a de membres dans ce comité et quel est le quorum. Nous ne votons que rarement mais de temps en temps il se peut que nous ne soyons pas très nombreux; il serait utile de savoir si cela pourrait retarder notre travail.

Le coprésident (M. McCleave): Il nous faut sept membres afin de voter, monsieur, pourvu que chaque Chambre soit représentée.

M. Railton: Y a-t-il 15 membres dans ce Comité?

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons 20 membres en tout.

M. Railton: Je ne pense pas qu'il serait très utile de changer l'heure de nos réunions du jeudi matin. Je ne pense que nous devrions le faire.

M. Béchard: A mon avis, nous devrions siéger jeudi matin.

M. Eglington: Monsieur le président, il me serait impossible de venir ici jeudi à 15 h. 30.

M. Robinson: Monsieur le président, cela m'est tout à fait égal. Toutes les heures qui ont été suggérées me conviennent, sauf s'il y a conflit avec un autre comité dont je suis membre, mais il me semble que jusqu'ici—nos réunions du jeudi matin n'ont jamais causé de conflit avec d'autres comités; si nous pouvions continuer à siéger à cette heure-ci, je pense que cela me conviendrait mieux étant donné que je suis membre de plusieurs comités.

Le coprésident (M. McCleave): Votre Chambre siège jeudi après-midi, n'est-ce pas?

Le sénateur Cottreau: C'est exact.

Le coprésident (M. McCleave): Et vous pourriez siéger jusqu'à 4 heures ou 5 heures ou même continuer pendant la soirée, n'est-ce pas?

Le sénateur Cottreau: Oui, mais normalement on siège jusqu'à 4 heures.

Le coprésident (M. McCleave): Et à la Chambre des communes? Nos comités peuvent siéger en même temps que la Chambre mais ce même droit vaut-il pour le Sénat ou devez-vous demander la permission spéciale à chaque reprise?

Le sénateur Cottreau: Il nous faut une permission spéciale.

Le coprésident (M. McCleave): Pouvons-nous siéger en même temps que le Sénat? Avons-nous ce privilège?

Une voix: Oui. Le Sénat l'a approuvé.

Le coprésident (M. McCleave): Pouvons-nous siéger à 9 h. 30; malgré toute l'opposition, pouvons-nous dire toute simplement que nous siégerons à 9 h. 30 jeudi matin? D'accord, nous dirons 9 h. 30, le jeudi matin.

[*Text*]

Senator Cottreau: Mr. Chairman, if I may, I would like to say that as far as I am personally concerned, I am the one perhaps who has the most free time of the whole group. I am not necessarily adhering to the 9.30 time on Thursday. I would be perfectly willing to go for any of the other alternatives.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I will do my best to hold the 9.30 time Thursday morning and we will have a steering committee meeting early in the week after Senator Forsey's return.

Mr. Eglington: Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, Mr. Eglington.

Mr. Eglington: I was going to mention a couple of matters. I do not know whether they should go to the steering committee first or what the procedure is, but there are a couple of items and members might like to think about them anyway in the meantime.

First thing is that the MacGuigan Report, the sort of fountainhead of this whole operation, has been out of print. It is now out of print in the French version and the English version has been out of print for a year. INFOCAN does not seem to have any inclination to reprint it. It is a very small, slim volume. The Committee might consider whether it is in a position to send a recommendation to Information Canada or the Queen's Printer to reprint it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Or perhaps to print it ourselves as a supplement to our proceedings some morning.

We will take that up in the steering committee and perhaps bring a recommendation back.

Your other point?

• 1015

Mr. Eglington: There is a question. I understand that Senator Forsey would be the—the Senate Internal Economy Commission is taking up the question of the employment of Miss Mayrand and . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is being done, yes.

Mr. Eglington: Okay, that is fine.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right.

Mr. Eglington: Then there is a problem with statutes that require regulations to be laid and tabled in either one of the two Houses, and it is a very complicated procedure for us to find out explicitly whether the tabling requirement has been met. I do not know whether the Clerks of the two Houses are in a position to accommodate us, but it would be very helpful if they automatically notified us of all regulations that were laid and tabled in the respective Houses.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would that not be in Votes and Proceedings?

Mr. Eglington: You are the expert on this. What is the proper . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is that not the procedure?

[*Interpretation*]

Le sénateur Cottreau: Monsieur le président, si vous permettez, en ce qui me concerne je suis probablement le membre qui a le plus de temps libre. Je n'insiste pas pour qu'on siège à 9 h 30 le jeudi. Je suis tout à fait disposé à accepter n'importe quelle autre horaire.

Le coprésident (M. McCleave): Je ferai de mon mieux pour garder cet horaire, c'est-à-dire, 9 h 30 le jeudi matin, et nous aurons une réunion du comité directeur au début de la semaine, lorsque le sénateur Forsey sera de retour.

M. Eglington: Monsieur le président?

Le coprésident (M. McCleave): Oui, monsieur Eglington.

M. Eglington: Je voulais faire quelques commentaires. Je ne sais pas si le comité directeur devrait en discuter d'abord, et j'ignore la procédure normale; cependant, il y a certaines questions auxquelles les membres pourraient penser entre-temps.

Tout d'abord, le rapport MacGuigan, dont découle toute cette opération, est épuisé. La version française vient d'être épuisée et la version anglaise est épuisée depuis plusieurs années. Information Canada ne semble pas vouloir faire une réimpression. Le livre en question n'est pas très grand et le Comité pourrait envisager de faire une recommandation à Information Canada ou à l'Imprimerie de la Reine pour que ce livre soit réimprimé.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pourrions peut-être l'imprimer nous-mêmes en appendice au compte rendu de cette réunion.

Le comité directeur étudiera la problème et nous ferons peut-être une recommandation à ce sujet.

Quelle est l'autre remarque?

M. Eglington: Je voulais poser une question. Je crois comprendre que le sénateur Forsey c'est-à-dire le Comité sénatorial de la régie interne considère la question de l'engagement de M^lle^ Mayrand et . . .

Le coprésident (M. McCleave): Oui, on est en train de le faire.

M. Eglington: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord.

M. Eglington: Il y a ensuite un problème à propos des lois qui exigent que les règlements soient déposés dans l'une des deux Chambres, et il est très difficile de découvrir si on a répondu à cette exigence. Je ne sais pas si les greffiers des deux Chambres sont en mesure de nous aider, mais il serait très utile qu'ils puissent nous informer dès que les règlements sont déposés dans les deux Chambres.

Le coprésident (M. McCleave): Cela serait enregistré dans les comptes rendus n'est-ce-pas?

M. Eglington: Vous êtes l'expert à ce sujet. Quelle est . . .

Le coprésident (M. McCleave): Quelle est la procédure, n'est-ce pas?

[*Texte*]

Miss Lise Mayrand (Research Officer, Library of Parliament): Yes, it is, but so many papers are tabled, and most of the time a regulation has to be tabled, let us say, 15 days after it has been established. So, we have to look through every day of the proceedings and we have to check sometimes when they have been—sometimes it can go for a period of 30 days. So, we have to look through all the talbed papers. So, I think the Clerk should know what is a regulation or a statutory instrument. There could be a list.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. That is on our proceedings now and I will take that up with Mr. Fraser, and I am sure Senator Forsey will take it up with the Clerk of the Senate, and we will see if we can reach something that will satisfy you on that point.

Mr. Hnatyshyn, you were making a point.

Mr. Hnatyshyn: I was making the point that I moved the adjournment of this meeting. I was premature then, but maybe I am not premature now.

Mr. Eglington: I have one other item, Mr. Chairman, on my little list, and that will be it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: It is the question of—and I think this is a steering committee matter in the first instance—hiring two student employees in the summer. It is just that I have sounded out two of the people who worked so well for us last year and they are willing to come back but, like everybody else, they want some sort of definite idea . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They want to know a little bit early. All right, we will deal with that again in the steering committee and then bring it back for recommendation.

There is another thing. Since our proceedings are short this morning and there have not been too long commentaries, if you would like I have prepared copies and I could ready them into the record now. Nobody needs to wait around for this exercise. This would give the people in the booth a chance to translate into French and it would add about two or three pages to our proceedings, or perhaps just a page, but it would give an indication of the British practice with regard to statutory instruments, if you would like me to do that see right.

Sometimes referred to as Secondary or Delegated Legislation, the growth of Statutory Instruments is one of the phenomenon of our busy Parliamentary times.

The cataract of Orders in Council, Regulations and other instruments which issue from Government Departments, pursuant to Acts of Parliament, is strong indeed. How to control such?

An obvious method of control is most readily available to an aggrieved party, by use of the Courts. That is to tackle that instrument on the ground that it is *ultra vires*, in brief, beyond the powers given by the Act under which it is made. This remedy is available in the Courts, is obviously expensive, may just as obviously not be undertaken on the ground that it is too expensive or the hurt suffered from it is not sufficient to inspire one to seek a legal remedy. And the Court may decide that the offending instrument is *intra vires*, that is within the powers of those who have made it.

[*Interprétation*]

Mlle Lise Mayrand (documentaliste de la bibliothèque du parlement): Oui, c'est exact, mais les documents déposés sont très nombreux et en général un document doit être déposé dans un délai de quinze jours à la suite de son adoption. Nous devons donc chercher chaque jour dans les procès-verbaux pour vérifier la date de la déposition, et cela peut-être pendant trente jours. Nous devons donc vérifier parmi tous les documents qui ont été déposés. Je pense que le greffier devrait savoir s'il s'agit d'un règlement ou d'un texte réglementaire. On pourrait avoir une liste.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Ces commentaires sont maintenant enregistrés au compte rendu de nos délibération, et j'en parlerai avec M. Fraser. Je suis certain que le sénateur Forsey en parlera avec le greffier du Sénat et nous essaierons de trouver une solution satisfaisante.

Monsieur Hnatyshyn, vous aviez quelque chose à dire.

M. Hnatyshyn: Je voulais proposer l'ajournement. C'était peut-être un peu prématuré tout à l'heure mais je crois c'est désormais opportun.

M. Eglington: Monsieur le président, j'ai une dernière question à soulever.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Je pense que le comité directeur devrait s'en occuper mais il s'agit de l'engagement de deux étudiants cet été. Je viens de parler avec deux des personnes qui ont si bien travaillé pour nous l'année dernière et elles sont disposées à revenir, naturellement elles veulent avoir une réponse ferme.

Le coprésident (M. McCleave): Elles veulent avoir une réponse assez tôt. D'accord, le comité directeur en discutera et nous pourrons ensuite faire une recommandation là-dessus.

Il y a encore une chose. Puisque notre réunion n'a pas duré longtemps ce matin et que les commentaires n'ont pas été trop longs, j'ai fait faire des copies et si vous voulez je pourrais les lire dès maintenant. Vous n'êtes pas obligés de rester mais ceci donnera aux interprètes la possibilité de traduire vers le français et cela ajoutera deux ou trois pages à notre compte rendu; de toute façon, ce document donnera une idée de l'usage britannique en ce qui concerne les textes réglementaires. Si vous voulez je les lirai. D'accord.

La multiplication des textes réglementaires est une des caractéristiques de la grande activité du Parlement à notre époque. On entendra parfois à ce sujet les termes législation secondaire ou par délégation.

Les lois engendrent certes toute une avalanche de décrets du conseil, règlements et autres textes ministériels. Comment contrôler ce phénomène?

On peut évidemment avoir recours au tribunal. Arguer du fait que le texte est anti-statutaire, qu'il dépasse les pouvoirs de la loi en question. Méthode coûteuse, bien sûr, qui sera souvent rejetée après considération de la disproportion entre le coût de la procédure et la pénalité encourue par les responsables. Sans oublier que le tribunal peut aussi décider que le texte en cause est bien statutaire, justifié par les pouvoirs consentis par la loi à ses auteurs.

[*Text*]

Within Parliament itself there should also be methods of remedy—for example, on the grounds that the Ministry has come up with something that Parliament never intended when it passed the parent Act, that is, the Act under which the instrument is made. Or, for another example, that the instrument is deficient in a variety of technical ways.

The British Parliament meets the problem in several ways. One deals with the merits of the instrument in doubt; the other with the instrument from its technical merits as well as its substance in some particulars.

The Select Committee Approach.

At the commencement of each session, both Houses pass Orders that a Select Committee be appointed . . . to consider: . . .

(1) Every instrument which is laid before each House of Parliament and upon which proceedings may be or might have been taken in either House of Parliament, in pursuance of an Act of Parliament; being

(a) a statutory instrument, or a draft of a statutory instrument;

(b) a scheme, or an amendment of a scheme, or a draft thereof, requiring approval by statutory instrument;

(c) any other instrument (whether or not in draft), where the proceedings in pursuance of an Act of Parliament are proceedings by way of an affirmative resolution; or

(d) an order subject to special parliamentary procedure.

(2) Every general statutory instrument not within the foregoing classes, and not required to be laid before or to be subject to proceedings in this House only, but not including Measures under the Church of England Assembly (Powers) Act 1919 and instruments made under such Measures, with a view to determining whether the special attention of the House should be drawn to it on any of the following grounds:

(i) that it imposes a charge on the public revenues or contains provisions requiring payments to be made to the Exchequer or any Government Department or to any local or public authority in consideration of any licence or consent or of any services to be rendered, or prescribes the amount of any such charge or payment;

(ii) that it is made in pursuance of any enactment containing specific provisions excluding it from challenge in the courts, either at all times or after the expiration of a specific period;

(iii) that it purports to have retrospective effect where the parent Statute confers no express authority so to provide;

(iv) that there appears to have been unjustifiable delay in the publication or in the laying of it before Parliament;

(v) that there appears to have been unjustifiable delay in sending notification under the provisio to subsection (1) of section four of the Statutory Instruments Act 1946, where an Instrument has come into operation before it has been laid before Parliament;

(vi) that there appears to be a doubt whether it is intra vires or that it appears to make some unusual or unexpected use of the powers conferred by the Statute under which it is made;

(vii) that for any special reason its form or purport calls for elucidation;

[*Interpretation*]

La procédure parlementaire elle-même devrait également compter les moyens de remédier à cette situation. Ainsi pourrait-on déclarer que le ministère a émis quelque chose qui n'était pas voulu par le Parlement lorsqu'il a adopté la loi-mère, c'est-à-dire la loi aux termes de laquelle ce texte aurait été rédigé. Il se pourrait aussi que le texte présente certains défauts techniques.

Le Parlement anglais a recours à diverses méthodes. L'une examine le bien-fondé du texte en cause; l'autre, les problèmes techniques qu'il présente de même que le fond de certains détails.

Méthode du comité restreint

Au début de chaque session, les deux Chambres adoptent des ordres portant sur la nomination d'un comité restreint . . . pour étudier:

(1) Tout texte soumis à l'une ou l'autre Chambre et pouvant faire l'objet de débat conformément à une loi votée; qu'il s'agisse de

(a) texte réglementaire ou projet de texte réglementaire;

(b) plan, ou amendement ou projet de plan nécessitant approbation par texte réglementaire;

(c) tout autre texte (à l'état de projet ou non) pour lequel, conformément à une loi votée les débats doivent aboutir à une décision affirmative; ou de

(d) décret devant faire l'objet d'une procédure parlementaire spéciale.

(2) Tout texte réglementaire général n'entrant pas dans les catégories susmentionnées et ne devant pas obligatoirement être déposé ou débattu à la Chambre, à l'exception des *Measures under the Church of England Assembly (Powers) Act 1919* et des textes émis aux termes de ces mesures, afin de déterminer si le règlement en question devrait retenir l'attention spéciale de la Chambre pour une des raisons suivantes:

(i) qu'il représente une charge pour le trésor public ou contient des dispositions exigeant des paiements à l'échiquier ou à tout ministère ou pouvoir local ou public relativement à un permis, une autorisation ou tout autre service à rendre, ou encore qu'il précise le montant de telle charge ou paiement;

(ii) qu'il soit fait conformément à une loi contenant des dispositions spéciales selon lesquelles il ne peut être porté en cour, soit jamais, soit après un certain délai;

(iii) qu'il se prétende être rétroactif alors que le statut sur lequel il se fonde ne l'y autorise pas expressément;

(iv) que sa publication ou son dépôt devant le Parlement semble avoir été retardé sans que cela soit justifié;

(v) qu'elle apparaît injustifiable et précédé l'envoi de l'avis prévu au paragraphe (1) de l'article 4 de la Loi de 1946 sur les règlements lorsqu'il s'agit d'un texte entré en vigueur avant d'avoir été déposé au Parlement;

(vi) qu'il n'apparaît pas certain qu'il soit statutaire ou qu'il semble utiliser de façon inhabituelle ou inattendue les pouvoirs conférés par le statut dont il découle;

(vii) que pour n'importe quelles raisons sa forme ou son intention doivent être clarifiées;

(viii) que son libellé semble erroné; ou pour n'importe quelle autre raison qui ne mette pas en cause son

[*Texte*]

(viii) that its drafting appears to be defective; or on any other ground which does not impinge on its merits or on the policy behind it; and to report their decision with the reasons thereof in any particular case.

Among the Powers given to the Committee is:

Ordered, that the Committee and any Sub-committee appointed by them have power to require any Government Department concerned to submit a memorandum explaining any instrument which may be under their consideration or to depute a representative to appear before them as a Witness for the purpose of explaining any such instrument.

The Select Committee, under the chairmanship of Mr. Graham Page M.P. usually meets on a Wednesday afternoon. Its House members, again with Mr. Page as chairman, meet immediately after to consider statutory instruments subject to proceedings in the House of Commons only.

The Committee reports from time to time to the House.

Here are some examples:

From the Joint Committee:

That the Committee have considered the Statutory Instruments and draft Statutory Instruments and have determined that the special attention of both Houses does not require to be drawn to any of them.

Instruments requiring Affirmative Approval

Eggs Authority Levy Scheme (Approval) Order 1974;

Emergency (No. 2) Regulations 1974, No. 175;

Representation of the People Regulations 1974.

Some instruments may be marked to indicate that written evidence was submitted to the Committee in connection with Instruments but was not reported. For example, under the same heading of Instruments requiring Affirmative Approval:

Agriculture Payments (Extension) (Northern Ireland) Order 1974;

Represents ion of the People (Scotland) Regulations 1974;

Local Authorities' Cemeteries Order 1974.

The above was taken from the First Report from the Joint Committee.

In its Fourth Report, the House of Commons committee noted five instruments, all subject to annulment, on which it had received written evidence (not printed) and which it does not draw to the special attention of the House. Four of the instruments subject to annulment came from Import Duties Order and the fifth from the Value Added Tax (General) regulations.

Committee reports (either Joint or for the House only) may also contain comments on an instrument. For example,

[*Interprétation*]

bien-fondé ou la politique qu'il a dictée; et de faire rapport de sa décision ainsi motivée dans chaque cas particulier.

Les pouvoirs confiés au Comité comportent notamment:

Décrété que le Comité et tout sous-comité nommé par lui, jouissent du pouvoir de demander à tout ministère du gouvernement concerné de soumettre un mémoire expliquant tout texte réglementaire rédigé par lui ou de dépêcher un représentant qui comparaîtra devant le Comité à titre de témoin pour expliquer le texte réglementaire en question.

Le Comité spécial se réunit généralement le mercredi après-midi, sous la présidence de M. Graham Page, député. Les députés qui en sont membres se réunissent immédiatement après, encore une fois sous la présidence de M. Page, en vue d'étudier les textes réglementaires intéressant exclusivement la Chambre des communes.

Le Comité fait rapport de temps à autre à la Chambre.

Voici quelques exemples:

Du Comité mixte:

Le Comité, ayant étudié le texte réglementaire, et projets de textes, est convenu qu'il n'y a lieu d'attirer l'attention d'aucune des deux chambres sur aucun d'entre eux.

Texte nécessitant autorisation

Mécanisme de perception de l'Agence des œufs (autorisation) décret 1974;

Règlement d'urgence (No. 2) 1974, no. 175;

Règlement sur la représentation de la population 1974.

Un témoignage écrit peut être soumis au Comité au sujet de certains textes, sans qu'il en soit fait rapport. Par exemple, à la rubrique (textes nécessitant autorisation):

Paiements agricoles (prolongation) (Irlande du Nord) décret 1974;

Règlement sur la représentation de la population (Écosse) 1974;

Cimetière relevant des autorités locales, décret 1974.

Ces exemples sont tirés du premier rapport du Comité mixte.

Dans son quatrième rapport, le Comité de la Chambre des communes cite cinq textes, tous susceptibles d'être annulés, au sujet desquels il a reçu un témoignage écrit (non-publié) et qu'il ne porte pas à l'attention spéciale de la Chambre. Quatre de ces textes susceptibles d'annulation, portaient sur les droits d'importation et le cinquième faisait partie du règlement sur la taxe à la valeur ajoutée, (général).

Les rapports du Comité (soit du Comité mixte, soit du comité de la Chambre seule) peuvent également contenir des opinions sur un texte. Par exemple,

[*Text*]

"The Committee draw to the special attention of both Houses the Fuel Control (Modification of Enactments) (Speed Limits) Order 1973, S.I. 1973 No. 2051, on the ground that it makes an unexpected use of the power conferred by the statute under which it is made."

And they also contain the Memorandum submitted on behalf of the Departments concerned, to justify their instruments or to explain what went awry:

"It is recognised that such consultation should have been recited in the preamble to the Regulations and the omission to do so is regretted" from the Secretary of State for Wales.

Or a defence, in this instance referring to the Speed Limits case before set forth:

"In your letter you say that Regulations under section 78 will be subject to no Parliamentary procedure and will indeed not need to be laid I would, with respect, draw attention to the point that this is, of course, only true so far as such regulations are made in the interests of regulating the use of fuel as mentioned at the end of Article 4 (of the Order)".

On occasion live witnesses are called and Minutes of Evidence a re printed.

Sir Robert Speed, who is counsel to the Committee, says the witnesses are usually the legal drafter of the instrument and/or an administrator in the Department. The committee have no power to call for a Minister.

He further notes: eight or nine times a year we make an adverse report. These are not generally debated. But four courses may be taken on these reports:

1. The offending Department will pay heed to what has been reported, stout though its defence have been, and is not likely to follow the same course again;

2. The offending instrument may be redrafted or amended to effect a cure;

3. Reference may be made in the House without any specific motion founded on the report;

4. Rarely but at least once, in the early 1960's, an Order was annulled after debate in the House.

I think it is fair to characterize the approach of the Select Committee as one of reasoned argument although pushed with persistence; the committee members are without exception of top calibre. Their axes are public interest rather than partisan politics.

The Standing Committee Approach.

As will have been noted from its powers of reference, the Select Committee approach does not really get itself involved with the so-called merits of a statutory instrument. The merit approach may take several forms including that of the Standing Committee.

Some enabling Acts provide that Statutory Instruments may be subject to a process known as the Negative Resolution. This, set in motion by a prayer, will bring the instrument under attack into the House (see the debate on Monday evening, Jan. 13th) in which, after 90 minutes of debate, the issue is put. Or the process of the Standing Committee may be used—that is, an ad hoc committee formed to consider the same instrument under attack for a period of 90 minutes. The vote however is not in the standing Committee but in the House itself, and I gather that it is not customary for the Standing Committee itself

[*Interpretation*]

«Le Comité porte à l'attention spéciale des deux chambres le décret sur le contrôle des combustibles (Modification de dispositions antérieures) (Limites de vitesse) 1973, SCI 1973, numéros 2051, du fait qu'il s'agit d'une utilisation inattendue du pouvoir conféré par la législation en vertu de laquelle il est promulgué.»

Les rapports comportent également les mémoires soumis par les ministères intéressés afin de justifier leurs textes ou d'en expliquer les défauts:

«Reconnaissant que cette consultation aurait dû être citée dans le préambule au règlement, nous regrettons cette omission» du Secrétaire d'état du pays de Galles.

Il peut aussi s'agir d'une défense, comme par exemple dans le cas du décret sur les limites de vitesse déjà citées:

«Dans votre lettre, vous dites que le règlement découlant de l'article 78, ne fera l'objet d'aucune procédure parlementaire et ne devra pas être déposé, mais j'attire votre attention sur le fait que cela n'est vrai, bien entendu, que dans la mesure où ce règlement est décrété aux fins de la réglementation de l'utilisation du combustible, tel que mentionné à la fin de l'article 4 (du décret).

A l'occasion, les témoins sont convoqués et des comptes rendus publiés.

Sir Robert Speed, qui est conseiller auprès du Comité, dit que les témoins sont généralement des juristes, auteurs du texte, ou bien des administrateurs du ministère concerné. Le Comité n'a pas le pouvoir de convoquer un ministre.

Il ajoute: huit ou neuf fois par an, nous rédigeons un rapport négatif. Il ne fait généralement pas l'objet d'un débat. Quatre possibilités se présentent alors:

1. Le ministère contrevenant tiendra compte des objections figurant dans le rapport, même s'il ne les approuve pas, et est peu susceptible de persévérer dans son erreur;

2. Le texte contesté peut être récrit ou modifié;

3. Le texte peut être révoqué à la Chambre, en l'absence de motions expresses fondées sur le rapport;

4. Exceptionnellement, cela s'est produit une fois au début des années 1960, un décret peut être annulé après débat à la Chambre.

Je pense que l'on peut caractériser le travail du Comité spécial comme un affrontement d'arguments rationnels, défendus avec conviction; les membres du Comité sont tous, sans exception, de grande envergure. Ils sont motivés par l'intérêt public plutôt que par un esprit partisan.

Le travail des comités permanent

Comme le montre le texte de son mandat, le Comité spécial ne s'attache pas vraiment aux mérites du texte réglementaire. Ceux-ci peuvent être étudiés au moyen de diverses procédures, et notamment par un comité permanent.

Certaines lois d'autorisation stipulent que les textes réglementaires peuvent être soumis à une procédure connue sous le nom de Résolution d'opposition (*Negative Resolution*). Cette procédure, qui est ouverte par une pétition, a pour effet de mettre en cause, devant la Chambre le texte réglementaire en question (voir les Débats de la soirée du lundi 13 janvier); après 90 minutes de débat, la question est mise aux voix. On peut également recourir à la procédure d'examen en comité permanent, c'est-à-dire qu'un comité spécial est formé afin d'examiner, au cours d'une séance de 90 minutes, le texte réglementaire mis en

[*Texte*]

to express an opinion on the instrument. Rather, it simply provides the forum where the debate may be held (in short, a sort of cousin of the second reading committees.)

The greatest use of the negative resolution was made in the 1950-51 period, when the then Conservative opposition forced debate after debate against various hangovers from wartime controls. Now under more restricted House rules, such debates occur three or four times a year—another example of Parliamentary frustration to the backbencher with a particular axe to grind but no quick whetstone to get it to.

There is also the process known as the Affirmative Resolution, which puts statutory instruments before the House for approval. This is invariably at the instigation of Government and since it has control of House business to a large degree it can always present such instruments for determination when they have arisen in one of the following three ways:

(1) Made to have instant effect but can only continue in force if approved within a certain number of days;

(2) Made but not to go into effect until approved;

(3) Drafted and published but not to go into effect until approved.

We are indebted to Mr. William R. McKay, Commons Clerk to the Committees on Statutory Instruments, for drawing to our attention examples of annulments of statutory instruments in pursuance of a resolution.

In the House of Commons such examples are:

December 18th, 1945—Defence (General) Regulations;

July 5th, 1951—Gypsum Rock (Prices) (No. 1) Order;

March 18th, 1970—London Authorities (Transfer of Housing Estates etc.) Order 1970.

There is also the example of an Order which received affirmative approval in the House of Commons subsequently rejected to the House of Lords:

June 18th, 1968—Southern Rhodesia (United Nations Sanctions) Order 1968.

It is quite common in British legislation to insert provisions such as the following:

"The power to make regulations under the said paragraph (g) shall be exercisable by statutory instrument which shall be subject to annulment in pursuance of a resolution of either House of Parliament." (from the Health and Safety at Work etc. Act 1974)

[*Interprétation*]

cause. Toutefois, ce n'est pas au comité permanent mais à la Chambre qu'il appartient de se prononcer sur la question et je ne crois pas que les comités aient pour coutume d'exprimer un avis quant au règlement. Le recours au comité permet simplement d'instaurer le débat (cela rappelle la procédure des comités de seconde lecture).

C'est durant la période 1950-1951 que l'on a eu le plus recours aux résolutions d'opposition: l'opposition conservatrice imposa alors débat sur débat afin d'éliminer les séquelles des mesures de restriction imposées pendant la guerre. Les règlements de la Chambre sont à présent plus stricts et de tels débats ne surviennent plus que trois ou quatre fois par an, ce qui constitue une source supplémentaire de frustration pour le nouveau député réduit à ronger son frein.

Une autre procédure, connue sous le nom de résolution d'approbation (Affirmative résolution) permet de soumettre un texte réglementaire à la Chambre, afin qu'elle l'approuve. C'est invariablement le gouvernement qui prend l'initiative d'une telle procédure; or, étant donné qu'il contrôle, dans une grande mesure, le déroulement des débats à la Chambre, il peut toujours présenter ces textes réglementaires pour approbation lorsqu'ils se présentent dans les trois cas suivants:

(1) Texte d'application immédiate, mais dont le maintien en vigueur est soumis à approbation dans un délai prescrit;

2. Texte dont l'entrée en vigueur est soumise à approbation préalable;

(3) Texte établi et promulgué mais n'entrant en vigueur qu'après approbation.

Nous tenons à remercier M. William R. McKay, greffier du Comité de la Chambre des communes sur les textes réglementaires, qui a bien voulu attirer notre attention sur des exemples d'annulation de textes réglementaires par suite d'une résolution.

Pour la Chambre des communes, ces exemples sont les suivants:

Le 18 décembre 1945—Règlements généraux concernant la Défense;

Le 5 juillet 1951—Ordonnance N° 1 concernant le prix de la roche gypse;

Le 18 mars 1970—Ordonnance 1970 concernant le transfert de biens immobiliers, ville de Londres.

Citons également l'exemple d'une ordonnance approuvée par la Chambre des communes mais rejetée ultérieurement par la Chambre des Lords:

Le 18 juin 1968—Ordonnance 1968 concernant la Rhodésie du Sud (Sanctions prononcées par les Nations Unies).

Il est fréquent d'insérer, dans les lois britanniques, des dispositions telles que:

«Le pouvoir d'établir des règlements en vertu dudit paragraphe (g) sera exercé en vertu d'un texte réglementaire qui pourra faire l'objet d'une annulation par suite d'une résolution de l'une ou l'autre des Chambres du Parlement». (Extrait de la Loi sur l'hygiène et la sécurité au travail, 1974).

[*Text*]

Justice Indignant and Triumphant

Earlier in this paper at page 6, I noted the decision of the House to force action by a Minister. Sir Robert Speed and Mr. McKay have kindly provided me with the particulars of the debate, and from that information I have made this synopsis.

In the House of Commons on April 20th, 1964, Mr. Graham Page moved:

"That this House approves the resolution of the Select Committee on Statutory Instruments regarding the Weights and Measures (Equivalents for dealing with Drugs) Regulations 1964, contained in their Second Report, regrets that the Minister of Health and the Secretary of State for Scotland together have made unexpected use of the poweres conferred on them by statute, and calls on them to withdraw the present Regulations and to substitute others."

As he noted, "The Select Committee does not lightly report Statutory Instruments to the House. With the help of your counsel, Mr. Speaker, if it is dissatisfied with a Statutory Instrument the Select Committee calls for an explanation from the Department concerned, and may even call for witnesses from that Department. Only after it had thoroughly considered the Statutory Instrument and is still dissatisfied would it report to the House."

An what was objectionable about the drug regulations? They provided that the drugs to which the regulations would apply would be those set forth in the 63rd edition of the British Pharmacopoeia or the British Pharmaceutical Codex (and no exception was taken to this because the works already existed and the public right therefore clearly set forth).

"or in any amendment or new edition thereof." And therein lay the complaint. This would confer powers of change upon bodies which "are not bodies which Parliament has delegated power to legislate." And this, argued Mr. Page, could lead to "the creation of a new offence without it directly coming before the House and without the intervention of any responsible Minister." One book, the Codex, was not available in the House. And what would happen if both disagreed?

The Minister, made the best defence he could but the weight of debate was against him. "I certainly would not wish to press unduly my own views in the matter if the feeling of the House is against them, and I hope that I shall be respected as what is called a good House of Commons man for taking this view."

The result was that Mr. Page withdrew his Motion in return for the Ministers being "happy to look again at the matter."

[*Interpretation*]

La justice l'emporte

J'ai cité, à la page 6 du présent document, une décision par laquelle la Chambre imposait au ministre de prendre certaines mesures. Sir Robert Speed et M. McKay ont bien voulu me fournir les détails concernant le débat, détails à partir desquels j'ai établi le résumé suivant.

Le 20 avril 1964, M. Graham Page présenta devant la Chambre des communes la proposition suivante:

«Que la Chambre approuve la résolution du Comité spécial des textes réglementaires sur la réglementation des poids et mesures (équivalents utilisés pour la préparation de médicaments) 1946, Résolutions contenues dans le second rapport. Le Comité regrette que le ministre de la Santé et le secrétaire d'Etat pour l'Ecosse aient fait un usage inattendu des pouvoirs qui leur étaient conférés en vertu de la loi et leur demande de retirer les règlements actuels et de les remplacer par d'autres règlements».

Ainsi que le note l'auteur, «le Comité spécial répugne toujours à mettre en cause les textes réglementaires devant la Chambre. Lorsqu'il juge qu'un texte réglementaire prête à controverse, c'est avec l'aide de votre conseiller légiste, monsieur l'Orateur, que le Comité spécial demande des explications au ministère intéressé et peut même demander à des représentants dudit ministère de venir témoigner. Le Comité ne présente de rapport à la Chambre que si, après un examen approfondi du texte réglementaire, il apparaît que ce dernier présente des lacunes».

Que reprochait-on aux règlements sur les produits pharmaceutiques? Ces règlements disposaient que les produits visés par les règlements seraient ceux énumérés dans la 63e édition du Code pharmaceutique britannique, *British Pharmacopoeia*, (aucune objection n'était faite à ce sujet car les textes existaient déjà et les droits afférents étaient clairement établis),

«ou tout amendement ou nouvelle édition dudit code». Telle était l'origine de l'objection soulevée: une telle disposition aurait pour effet de conférer des pouvoirs de modification à des organismes «auxquels le Parlement n'a pas délégué ses pouvoirs en vue de légiférer». Ce qui, selon M. Page, risquait de conduire à «une nouvelle infraction, en l'absence d'une présentation devant la Chambre et sans qu'intervienne un ministre responsable quel qu'il soit». Or, la Chambre ne réussissait pas à se procurer le code en question. Que se produirait-il en cas de rejet par les deux autorités?

Le ministre se défendit de son mieux, mais la bataille était perdue d'avance. «Je ne tiens pas à insister inutilement si la Chambre est d'un avis contraire au mien, et j'espère que l'on saura, à ce titre, rendre justice à mes qualités de député».

Les ministres ayant affirmé qu'ils seraient «tous disposés à examiner à nouveau la question», M. Page retira sa motion.

[*Texte*]

I am advised that new and acceptable regulations were presented, which were duly considered in the Statutory Instruments Committee and passed all tests.

The meeting is adjourned.

[*Interprétation*]

On m'a également informé que de nouveaux règlements furent ultérieurement soumis, qu'ils furent dûment examinés par le Comité des textes réglementaires, donc ils reçurent l'approbation.

La séance est levée.

Issue No. 11

Thursday, February 6, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 11

Le jeudi 6 février 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government Publications

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

LIBRARY
MAR 20 1975
UNIVERSITY OF TORONTO

First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

28494—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Balfour
Baldwin	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Laprise
Fox	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 6, 1975
(11)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:33 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, The Honourable Senator Eugene Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau, Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Anderson, Brewin, Leblanc (*Laurier*), McCleave, Railton and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee; Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

On SOR/74-552, Brandon Airport Zoning Regulations,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Ministry of Transport with respect to certain comments on the said Regulation.

On SOR/74-582 and SOR/74-637, both British Columbia Fishery Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Ministry of State (Fisheries) with respect to certain comments on the said Regulations.

On SOR/74-599, Arctic Waters Experimental Pollution Regulations, 1974 with SOR/74-157, Long Lake Area, Ontario, proclaimed Exempt from Sections 19 and 20 of the Navigable Waters Protection Act,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of the Environment with respect to certain comments on SOR/74-599 and with the appropriate official of the Ministry of Transport with respect to certain comments on SOR/74-157.

The Committee considered SOR/74-657, Fort McMurray Airport Zoning Regulations; SOR/74-662, Customs Duties Reduction Regulations, amendment; SOR/74-663, Financial Standards (Loan Companies) Regulations; SOR/74-664, Financial Standards (Trust Companies) Regulations; SOR/74-668, Special Appointment Regulations and SOR/74-670, Food and Drugs Act, Schedule II to the Act, amendment.

On SOR/74-671 and SOR/74-672, both Proclaiming Certain Indian Lands Exempt from Portions of the Act, Indian Act,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Indian Affairs and Northern Development with respect to certain comments on the said Regulations.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 6 FÉVRIER 1975
(11)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 33 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene Forsey et de M. Robert McCleave, (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau, Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Anderson, Brewin, Leblanc (*Laurier*), McCleave, Railton et Robinson.

Aussi présents: M. G. C. Eglington, Conseiller auprès du Comité; M^lle^ Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26 de la Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972—c. 38 (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

DORS/74-552, Règlement de zonage de l'aéroport de Brandon,

Il est convenu: Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministre des Transports au sujet de certains commentaires sur ledit règlement.

DORS/74-582 et DORS/74-637, Règlements de pêche de la Colombie-Britannique—modification,

Il est convenu: Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministre d'État (pêches) au sujet de certains commentaires sur lesdits règlements.

DORS/74-599, Règlement sur la pollution à titre expérimental des eaux Arctiques, 1974 et DORS/74-157, Région du Lac Long, (Ontario) proclamée soustraite à l'application des articles 19 et 20 de la Loi sur la protection des eaux navigables,

Il est convenu: Que le Conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de l'Environnement au sujet de certains commentaires sur le DORS/74-599, et avec le représentant compétent du ministère des Transports au sujet de certains commentaires sur le DORS/74-157.

Le Comité étudie le DORS/74-657, Règlement de zonage de l'aéroport de Fort McMurray, le DORS/74-662, Règlement de réduction des droits de douane—modifications, le DORS/74-663, Règlement sur les normes financières (Compagnies de prêt); le DORS/74-664, Règlement sur les normes financières (Compagnies fiduciaires); le DORS/74-668, Règlement portant affectation spéciale et le DORS/74-670, Règlement des aliments et drogues, Annexe II de ladite Loi, modification.

DORS/74-671 et DORS/74-672, Certaines terres des Indiens proclamées soustraites à des parties de la loi, Loi sur les Indiens,

Il est convenu: Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au sujet de certains commentaires sur lesdits règlements.

The Committee considered SOR/74-673, Export Control List, amendment and SOR/74-676, Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations, amendment.

On SI/74-127, Commercial Samples Remission Order, Financial Administration Act,

Agreed,—That Counsel to the Committee seek an opinion from the Department of Justice with respect to the delegation of certain powers.

The Committee considered SI/74-131, Section 7 of the Parole Act Proclaimed in Force in Manitoba December 1, 1974; SI/74-132, Proclamation—Excise Tax Act and SI/74-133, Proclamation—Section 98(2) Indian Act.

The Committee considered SOR/73-21, Hospital Insurance (Outside Canada) Regulations, Appropriation Acts, which was allowed to stand.

On SOR/72-101, Public Service Health Insurance Regulations, Appropriation Act No. 6, 1960, SOR/72-124, Public Service Health Insurance Regulations, amendment, Financial Administration Act with others,

Agreed,—That Counsel to the Committee prepare for the Joint Chairmen a draft letter to the Treasury Board with respect to certain comments on the said Regulations.

Mr. Eglington answered questions.

Agreed,—That the comments by the Counsel to the Committee on SI/74-127, SOR/72-101 and SOR/72-124, third paragraph thereof, be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

By unanimous consent the Committee proceeded to consider its future programme with respect to its Order of Reference dated Thursday, December 19, 1974 relating to the subject matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business and with respect to its Order of Reference dated Thursday, December 19, 1974 relating to Guidelines for Motions for the Production of Papers.

Agreed,—That the President of the Privy Council and the Parliamentary Secretary to the President of the Privy Council be invited to appear before the Committee at a time and date to be arranged by the Joint Chairman representing the House of Commons.

On motion of Mr. Robinson, at 10:28 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le Comité étudie le DORS/74-673, Liste de marchandises d'exportation contrôlée—modification, et le DORS/74-676, Règlement de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement—modification.

TR/74-127—Décret de remise visant les échantillons commerciaux, Loi sur l'administration financière,

Il est convenu: Que le conseiller auprès du Comité demande l'avis du ministère de la Justice au sujet de la délégation de certains pouvoirs.

Le Comité étudie le TR/74-131,—L'article 7 de la Loi sur la libération conditionnelle proclamé en vigueur dans le Manitoba le 1er décembre 1974; le TR/74-132, Proclamation—Loi sur la taxe d'accise et le TR/74-133, Proclamation—Article 98(2) Loi sur les Indiens.

Le Comité étudie le DORS/73-21, Règlement sur l'assurance-hospitalisation (hors du Canada), Loi des subsides, qui a été réservé.

DORS/72-101, Règlement sur l'assurance-maladie de la Fonction publique, Loi des subsides nº 6 de 1960, le DORS/72-124, Règlement sur l'assurance-maladie de la Fonction publique, modification, Loi sur l'administration financière, ainsi que d'autres.

Il est convenu: Que le conseiller auprès du Comité rédige à l'intention des coprésidents un projet de lettre pour le Conseil du Trésor au sujet de certains commentaires sur lesdits règlements.

M. Eglington répond aux questions.

Il est convenu: Que les commentaires faits par le conseiller auprès du Comité sur le TR/74-127, le DORS/72-101 et le DORS/72-124, troisième paragraphe, figurent intégralement, au procès-verbal de la séance de ce jour.

Du consentement unanime, le Comité entreprend l'étude de son prochain programme dans le cadre de son Ordre de renvoi du jeudi 19 décembre 1974 portant sur la question du bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques, et de son Ordre de renvoi du jeudi 19 décembre 1974 concernant les méthodes de présentation des motions portant production de documents.

Il est convenu: Que le président du Conseil privé et son secrétaire parlementaire soient invités à comparaître devant le Comité à l'heure et à la date prévues par le coprésident qui représente la Chambre des communes.

Sur motion de M. Robinson, à 10 h 28, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, February 6, 1975.

• 0934

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have a quorum for the transaction of our proceedings this morning, the hearing of evidence and the like. We will open with SOR/74-552—Brandon Airport Zoning Regulations. I gather this is a matter that is similar to other matters, Mr. Eglington, and that you will be dealing with the Department of Transport as to the matter of advertising.

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): I have asked them in future to notify me automatically of the place and date of publication. In that way we can simply mark them off and then he can come forward.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I see. What is your main problem, that the description of the land affected is such that the public's right to know should be somehow made clear?

Mr. Eglington: No, it is the statutory requirement that the zoning be published in the newspapers, and on the face of the regulation there is no way of telling. So if they notify me, it is an event subsequent to the making of the regulations that will not appear in the recital, but if they notify me automatically of the newspapers in which the advertisement appears, then I can simply note it up that the requirement has been satisfied.

Senator Godfrey: But if they notify you automatically, why can they not automatically recite it instead of . . .

• 0935

Mr. Eglington: Because it is an event which takes place after the regulation is made, not before.

Senator Godfrey: Right, so it cannot be in the recital.

Mr. Eglington: Right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much. May I ask, do you now have contact within the Department of Transport or is this still one of the offending departments?

Mr. Eglington: No, we have Transport. I have a list of the offenders here.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, not offenders . . .

Mr. Eglington: The recalcitrants.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps we had better very quickly note that when you say offenders, those are the departments that have not provided people with whom you may deal.

Mr. Eglington: Right, yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Fine, thank you very much. Note them as we go along, if you would not mind.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 6 février 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons le quorum suffisant pour nos délibérations de ce matin. Nous commencerons donc par DORS/74-552—Règlements de zonage de l'aéroport de Brandon. Je pense, monsieur Eglington, que c'est une question qui revient plusieurs fois et que vous parlerez globalement de la publicité au ministère des Transports.

M. G. C. Eglington (conseiller du Comité): J'ai demandé au Ministère qu'il m'informe à l'avenir automatiquement des lieux et dates de publication. De cette façon nous pourrons au fur et à mesure cocher les règlements pour lesquels les exigences relatives à la publicité auront été respectées.

Le coprésident (M. McCleave): Ainsi, vous estimez, et c'est là le principal problème, que la description des terrains concernés est faite de telle manière qu'il faudrait préciser le droit à l'information du public, n'est-ce pas?

M. Eglington: Non, c'est que, selon le loi, le zonage doit être publié dans les journaux alors que les règlements ne sont nullement explicites à ce sujet. Ainsi donc, même si je suis avisé, je ne le suis qu'après l'adoption des règlements et cela ne figure pas dans l'exposé. Par contre si on m'indique automatiquement les journaux dans lesquels l'avis est publié je pourrais tout simplement prendre note du fait que les conditions ont été respectées.

Le sénateur Godfrey: Mais s'ils vous en avisent automatiquement, pourquoi alors ne pourraient-ils pas plutôt l'inclure automatiquement dans l'exposé . . .

M. Eglington: Parce que cela se fait après la rédaction du règlement, et non pas avant.

Le sénateur Godfrey: Et cela ne peut donc pas faire partie de l'exposé.

M. Eglington: C'est cela.

Le coprésident (M. McCleave): Merci beaucoup. Puis-je maintenant vous demander si vous avez des contacts avec le ministère des Transports ou si celui-ci continue à vous poser des problèmes?

M. Eglington: Non, pour les Transports cela va. J'ai par contre ici une liste des ministères en contravention.

Le coprésident (M. McCleave): Enfin, non pas vraiment en contravention, mais . . .

M. Eglington: Récalcitrants.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être serait-il mieux que nous précisions en vitesse que lorsqu'on parle de contrevenants, il s'agit des ministères qui n'ont pas désigné de porte-parole auxquels vous adresser.

M. Eglington: C'est cela.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, merci beaucoup. Signalez-le nous au fur et à mesure si vous le voulez bien.

[*Text*]

The next item then is 582 and 637, British Columbia Fishery Regulations.

Mr. Eglington: First of all, item 3 under number 582, there was an inconsistency in the schedule, but that was cured by 74—637. The department obviously found that one and cleaned it up. Section 6 which enacts the new Section 82 contains two instances of age discrimination. They would appear on the surface to be directed towards giving concessions to Tom Sawyers and old age pensioners, or something of that kind. I think an inquiry to the Ministry of State for Fisheries as to just why it was done would be in order. Fisheries is one of the departments with whom we, at the moment, do not have a contact.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What it says is that no person who is more than 15 years of age shall fish for, take, kill, or have in his possession—it does not seem to provide for Thomasina Sawyer does it—any fish in or from certain lakes in British Columbia.

Mr. Eglington: It is 66 which, or is it 67—no person who is more than 15 or less than 65. There is obviously good reason for it but it would be worthwhile to find out.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The only people who apparently are allowed free fishing are those under 15 and those who presumably are retired. Thank you very much.

Now we move, Mr. Co-Chairman, to 599 and 157. You have lumped together 599, Arctic Waters Experimental Pollution Regulations, 1974 and 157, Long Lake Area, Ontario Proclaimed Exempt from Sections 19 and 20 of the Act.

Mr. Eglington: The first one, Arctic Waters Experimental Pollution Regulations, 1974 is an example of a lawful dispensation in favour of an individual specifically provided for in the Act and I have set out the authority for making the dispensation. The last paragraph I have queried, slightly I suppose, and I imagine this would come under criteria headings 4, 13 and 14, if one wants a peg for them, the fact that the phrase adverse environmental condition is used and the requirement is imposed upon the company which is going to carry out the experiments that they restore the conditions to those which existed before they began. I think it is a matter of general knowledge that no one really knows what conditions are adverse to the environment in Arctic areas, and this may be thought to be a somewhat onerous condition. However, there will, I assume, be a contract of some sort between Norcor Engineering and the Crown for the carrying on of the experiments or the research, or at least there will be some arrangement in which the conditions are set out as to what they are to do and how they are to do them. I merely put a query in the last sentence there as to whether or not the Committee thinks the terms and conditions under which the experiments are to be carried out or the arrangement with the government—making this more general—should be included in these regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Have the members of the Committee any comments on this point by Mr. Eglington?

• 0940

I think perhaps there may be practices up there that we would have no knowledge of here. Could this be checked into, at least to follow it up—you are the one who raised

[*Interpretation*]

Nous passons maintenant aux numéros 582 et 637, Règlements sur la pêche de la Colombie-Britannique.

M. Eglington: Tout d'abord, le troisième point soulevé à propos du 582; il s'agissait d'une contradiction entre des articles, difficultés qui a été éliminée par le 74-637. Le ministère s'est donc de toute évidence aperçu de l'erreur et l'a corrigée. L'article 6 qui traite du nouvel article 82 comporte deux exemples de discrimination en matière d'âge. On pourrait de prime abord croire qu'il s'agit de concessions faites aux retraités ou quelque chose de ce genre. Je crois qu'il serait donc bon de s'enquérir de cela auprès du ministère d'état chargé des pêches. C'est un des ministères avec lesquels nous n'avons pas de contacts pour le moment.

Le coprésident (M. McCleave): Cet article stipule qu'il est interdit à quiconque est âgé de 15 ans ou plus de pêcher, de prendre, de tuer ou d'avoir en sa possession—et ce sans discrimination en matière de sexe—du poisson qui se trouve dans certains lacs de Colombie-Britannique ou qui en provient.

M. Eglington: C'est le 66, ou le 67—quiconque est âgé de plus de 15 ans ou de moins de 65 ans—il y a évidemment de bonnes raisons à cela, mais il serait utile de les préciser.

Le coprésident (M. McCleave): Apparemment les seuls qui ont droit de pêcher sont les moins de 15 ans et ceux qui sont normalement à la retraite. Merci beaucoup.

Passons maintenant, monsieur le coprésident, aux numéros 599 et 157. Vous avez regroupé le 599, Règlement sur la pollution à titre expérimental des eaux arctiques, 1974, et le 157 Région du lac Long (Ontario) proclamée soustraire à l'application des articles 19 et 20 de la loi.

M. Eglington: Le premier, soit le Règlement sur la pollution à titre expérimental des eaux arctiques, 1974, est un exemple de dispense légale en faveur d'un individu. Ceci est explicitement prévu dans la loi et j'ai pu établir quelle autorité pouvait accorder cette dispense. Je me suis posé quelques questions sur le dernier paragraphe et je suppose que cela relève des rubriques 4, 13 et 14 si quelqu'un veut les regrouper, car on parle de conditions écologiques nuisibles et l'on exige de la société qui veut effectuer des expériences qu'elle remette les lieux dans l'état où ils se trouvaient avant les travaux. Je pense que tout le monde sait qu'il est pratiquement impossible de savoir quelles sont les conditions nuisibles pour l'environnement dans les régions arctiques, et on pourrait penser qu'il s'agit d'une condition quelque peu onéreuse. Toutefois, je suppose qu'il y aura une sorte de contrat entre la Norcor Engineering et la Couronne pour les expériences et les recherches, ou qu'au moins on arrivera à quelqu'arrangement permettant de fixer les conditions et les modalités des travaux. Je voulais simplement savoir si le comité pensait que les conditions dans lesquelles les expériences doivent être effectuées ou l'arrangement conclu avec le gouvernement—plus généralement—devraient être incluses dans ces règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Les membres du comité ont-ils des observations à faire sur le point soulevé par M. Eglington?

Je me dis qu'on a peut-être là-bas des pratiques que nous ne connaissons pas ici. Est-ce que ceci pourrait être vérifié, ne serait-ce que pour donner suite à l'idée—c'est vous qui

[*Texte*]

the point—to find out what their practice might be with regard to dealing with the environment?

Mr. Eglington: Right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Agreed. Then we pass on to the next topic:

SOR 74-657—Fort McMurray Airport Zoning Regulations.

Mr. Eglington: No, I am sorry, the next one is the Long Lake . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, yes:

SOR/74-157—Long Lake Area, Ontario, Proclaimed exempt from Sections 19 and 20 of the Navigable Waters Protection Act.

Mr. Eglington: I brought this one forward with the previous one out of the backlog because it was an example of what appears to be an unlawful dispensation. This one would come under criteria headings 1 (a) and 4, I imagine, as well.

The Act provides for the exemption of certain bodies of water, and to permit the dumping of wastes and rubbish and rubble in those bodies of water. The previous regulations have all been made, you know, the exemptions, have all been granted in that style, exempting a particular body of water from the operation of the Navigable Waters Protection Act.

This particular one is limited to Denison Mines Ltd., and not only does it amount to a dispensation in favour of an individual rather than exempting a certain body of water, but the body of water that is concerned is not defined in terms of rivers, streams or waters as has been the case before. It is simply defined by geographical extent, by reference to a Department of Transport map. So they did not limit it to any rivers, streams or waters or any part or parts thereof.

This one appears therefore to be objectionable on two grounds. First of all, it is a dispensation in favour of an individual, which is not provided for in the Act. It also refers to a geographical area which is not provided for in Section 21 of the Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Could that be considered to be an exemption in part when you are dealing with an individual rather than the general public, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: I think the words "exempt in whole or in part" in the section must refer to the obligation not to throw stones, sawdust, lumber wastes, gravel, cinders and ashes into waters.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Have members of the Committee any comment on this?

Senator Godfrey: Sometimes I know these tailings involve the building of dams across streams so that the tailings are actually disposed of not just in the bed of the stream but in the larger body of water created by the dam. That may be why they are using an area here. I happened to come across that recently. That may be an explanation of the streams being increased in size.

[*Interprétation*]

avez soulevé le point—pour voir quel est l'usage pour les questions d'environnement?

M. Eglington: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Passons maintenant au sujet suivant:

Dors 74-657—Règlement de zonage de l'aéroport de Fort McMurray.

M. Eglington: Non, je suis désolé, il s'agit de celui du lac Long.

Le coprésident (M. McCleave): Oh, oui. C'est vrai:

Dors 74-157—Région du lac Long (Ontario) proclamée soustraite à l'application des articles 19 et 20 de la Loi sur la protection des eaux navigables.

M. Eglington: J'ai rapproché celui-ci du précédent, car c'est un exemple de ce qui semble une dispense illégale. Celui-ci relèverait des critères 1(a) et 4 également, je crois.

La loi prévoit l'exemption de certaines masses d'eau, et l'autorisation de déverser les eaux usées et les déchets et autres matières dans ces masses d'eau. Les exemptions antérieures ont toutes été accordées de cette manière, soustrayant une masse d'eau particulière à l'application de la Loi sur la protection des eaux navigables.

Dans le cas actuel, il s'agit simplement de Denison Mines Ltd., et cela signifie non seulement une exemption en faveur d'un particulier plutôt qu'une exemption touchant une certaine masse d'eau, mais encore que la masse d'eau en question n'est pas définie suivant les termes de fleuves ou de rivières ou de cours d'eau, comme auparavant. Elle l'est seulement sur le plan géographique, par référence à une carte du ministère des Transports. Ainsi, il n'est par question de limites de fleuves, de rivières ou de cours d'eau ou de portions de cours d'eau.

Il semble donc que l'on puisse faire deux objections: tout d'abord, il s'agit d'une dispense en faveur d'un particulier, alors que cela n'est pas prévu par la loi. Ensuite, il s'agit d'une zone géographique, chose non prévue à l'article 21 de la loi.

Le coprésident (M. McCleave): Pourrait-on considérer comme une exemption partielle le fait de traiter avec un particulier plutôt qu'avec le grand public, monsieur Eglington?

M. Eglington: Je pense que les termes «exemption totale ou partielle» signifient dans l'article l'interdiction de jeter dans l'eau les pierres, sciures, déchets de bois, graviers, cendres.

Le coprésident (M. McCleave): Y a-t-il des observations à ce sujet?

Le sénateur Godfrey: Je sais que quelquefois les résidus proviennent de la construction d'un barrage, de sorte qu'ils ne sont pas simplement rejetés dans le lit du cours d'eau mais dans la masse d'eau plus importante créée par le barrage. C'est peut-être pourquoi on utilise ici le terme région. J'ai vu cela récemment. C'est peut-être pourquoi les rivières élargissent.

[*Text*]

Mr. Eglington: That may be an explanation of why it is being done, but I do not think the Act extends to admit the designation of a geographical area.

Mr. Railton: Mr. Chairman, there is generally a question of responsibility for looking after drainage of that area of the airport, I mean water drainage, because I know some of the small airports have been having trouble, like St. Catharines. They cannot find who is responsible, what federal body, for their share which is not taxed in the lands for the drainage. It is possible that sort of thing should be tied down more specifically.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think this is a good case where you send a letter and ask them for an explanation as to what they are doing over there, given a rather important right. Does the Committee agree with this? I think it is something that we should follow up.

An hon. Member: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, thank you. This letter would be directed to the . . .

Mr. Eglington: I think it is the Ministry of Transport that looks after navigable waters. I am not sure. I believe we will have to check that out.

• 0945

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will ask for an explanation in any event and that matter will come back to us. This was one thing that impressed me very much. I might say, about the English practice, Senator Forsey and other members of the Committee, that Sir Robert Speed who was the Counsel, as Mr. Eglington's counterpart over there, would write a letter to some official; it was usually an exchange of about 300 words of questions and 600 words of answers then at least you had something for the record. And the committee having that could then immediately decide whether they wanted to pursue the matter furhter or not. This is a good place to start if you would not mind drafting that letter.

Mr. Eglington: Answers to inquiries and letters that have been sent out are beginning to trickle in.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good. See that they trickle to the Committee, Sir.

No. 657, the Fort McMurray Airport Zoning Regulations.

Mr. Eglington: Actually, this is the same sort of thing as the first one we did this morning, Brandon Airport Zoning. Again I have asked the department to notify me automatically of the satisfaction of the publication requirements.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. No. 662, Customs Act, Customs Duties Reduction Regulations Amendment on which there is no commentary. No. 663, Financial Standards Loan Companies Regulations, on which there is no commentary. No. 664, Financial Standards Trust Companies Regulations; no commentary. No. 668, Public Service Employment Act, Special Appointment Regulations. This deals with one gentleman who may or may not get an appointment by the way; he has written a good book. I think this is the same gentleman as the one who wrote the book. Am I correct?

[*Interpretation*]

M. Eglington: Cela explique peut-être en effet pourquoi il en est ainsi, mais je ne pense pas que la loi puisse admettre la désignation d'une région géographique.

M. Railton: Monsieur le président, il y a en général une question de responsabilité lorsqu'il s'agit du drainage d'une région de l'aéroport, car je sais que certains petits aéroports comme celui de St. Catharines ont eu des problèmes. On n'arrive pas à savoir qui est responsable, quel est l'organisme fédéral qui doit partager les frais du drainage. Peut-être ce genre de choses devrait-il être mieux déterminé?

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que dans ce cas précis, où un droit important est accordé, vous devriez envoyer une lettre demandant des explications. Le comité est-il d'accord? Je crois que nous devrions suivre la question.

Une voix: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, merci. Cette lettre devrait être adressée à . . .

M. Eglington: Je crois que c'est le ministère des Transports qui s'occupe des eaux navigables. Je ne suis pas certain. Nous devrons probablement vérifier.

Le coprésident (M. McCleave): Nous demanderons de toute façon une explication et la question nous reviendra. C'est une chose qui m'avait beaucoup frappé, je dois dire, dans la pratique anglaise. Sir Robert Speed, qui était conseil là-bas, comme M. Eglington ici, écrivait à certaines personnalités, il s'agissait en général d'un échange d'environ 300 mots de questions et 600 mots de réponses qui permettaient au moins d'inscrire quelque chose. Après quoi le Comité pouvait immédiatement décider s'il souhaitait poursuivre la question ou non. Je crois que ce serait le moment de commencer pour nous si vous n'y voyez pas d'inconvénients.

M. Eglington: Nous commençons à recevoir des réponses aux lettres et demandes de renseignements que nous avons envoyées.

Le coprésident (M. McCleave): Bien. Veillez à ce qu'elles arrivent au Comité, monsieur.

Numéro 657, règlement de zonage de l'aéroport de Fort McMurray.

M. Eglington: En fait, c'est le même genre de choses que pour le zonage de l'aéroport de Brandon. Là encore, j'ai demandé au ministère de m'aviser automatiquement de toute publication satisfaisant aux exigences.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Numéro 662, Règlement de réduction des droits de douanes—Modification, à propos duquel vous n'avez pas fait de commentaires. Numéro 663, Règlement sur les normes financières (Compagnies de prêts): pas de commentaires. Numéro 664, Règlement sur les normes financières (Compagnies fiduciaires): pas de commentaires. Numéro 668, Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, Règlement portant affectation spéciale. Il s'agit de la nomination éventuelle d'un certain monsieur, qui a d'ailleurs écrit un très bon livre. Je crois que c'est bien lui dont il s'agit. N'est-ce pas?

[*Texte*]

An hon. Member: No.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is not? Another one, then.

Senator Godfrey: It was Ed Ritchie, he was the deputy.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is right; he was the deputy minister who suffered a very serious illness. And there is no commentary here.

No 670, Food and Drug Regulations; no commentary, just the 25-letter word, trimethoxyamphetamine. Nos. 671 and 672, Proclaiming Certain Indian Lands Exempt from Portions of the Indian Act. The point here is . . .

Mr. Eglington: Some of these have been before the Committee earlier. The question is why they are now being classified as regulations where before they were classified as statutory instruments; why they are regulations and not statutory instruments. That inquiry will be on foot when we get a contact in Indian and Northern Affairs.

The Joint Chairman (Mr. McCleave) : That is one of the departments that have not provided the contacts.

No. 673 is the Export Control List Amendment; without commentary. No. 676, the Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations, with a request that you have sent them a letter, Mr. Eglington, and have not, I take it, received a reply. When you get the reply, then the matter will come before us again. Am I correct in that?

Mr. Robinson: On a point of order.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: If we do not get a reply at some stage will there be a reply from Mr. Eglington indicating those that have not replied?

Mr. Eglington: That is correct.

Mr. Robinson: This is good.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No. 127, the Commercial Samples Remission Order; there is a lengthy commentary here.

COMMERCIAL SAMPLES REMISSION ORDER

Financial Administration Act

P.C. 1974-2523

January 15, 1975

Section 17 of the Financial Administration Act reads, in its relevant parts, as follows:

> "(1) The Governor in Council, on the recommendation of the Treasury Board whenever he considers it in the public interest, may remit any tax, fee or penalty.
>
> (2) A remission pursuant to this section may be total or partial, conditional or unconditional . . ."

Section 4 of the Order enumerates six conditions subject to which remission shall be granted (paragraphs (a)—(f), subsection (1)). Subsection 2 of section 4 purports to give to the Deputy Minister of National Revenue the power to extend the time-limit condition and to do so upon the imposition of further terms and conditions. The issue of delegation is raised once more. Does the power in the Governor in Council to specify conditions for the remission of customs duty extend to empowering the Deputy Minister of National Revenue, who is not even one of the Crown's advisers or sworn of the Council, to vary one of those conditions by making it less stringent, and to do so

[*Interprétation*]

Une voix: Non.

Le coprésident (M. McCleave): Non? C'en est un autre.

Le sénateur Godfrey: C'était Ed Ritchie, sous-ministre.

Le coprésident (M. McCleave): C'est exact; c'est le sous-ministre qui a été victime d'une maladie très grave. Rien à signaler là-dessus.

Numéro 670, Règlement sur les aliments et drogues; rien à signaler, sinon le mot de 25 lettres, trimethoxyamphetamine. Numéros 671 et 672, Certaines terres des Indiens proclamées soustraites à des parties de la Loi. Ici . . .

M. Eglington: Le Comité a déjà pu prendre connaissance de certaines des proclamations. La question est de savoir pourquoi on les classifie maintenant comme règlements alors qu'il s'agissait auparavant de textes réglementaires; pourquoi? On pourrait éclaircir cela lorsque nous saurons à qui nous adresser au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Le coprésident (M. McCleave): C'est un des ministères qui n'ont pas désigné de porte-parole.

Numéro 673, Liste de marchandises d'exportation contrôlée—Modification: pas de commentaires. Numéro 676, Règlement de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement. Vous avez envoyé une lettre, monsieur Eglington, et n'avez, je crois, pas encore reçu de réponse. Nous en reparlerons donc plus tard, n'est-ce pas?

M. Robinson: J'invoque le Règlement.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, monsieur Robinson.

M. Robinson: Si après un certain temps nous ne recevons pas de réponse, M. Eglington nous indiquera-t-il ceux qui n'ont pas répondu?

M. Eglington: Certainement.

M. Robinson: Très bien.

Le coprésident (M. McCleave): Numéro 127, Décret de remise visant les échantillons commerciaux: ici le commentaire est assez long.

DÉCRET DE REMISE VISANT LES ÉCHANTILLONS COMMERCIAUX

Loi sur l'administration financière

C.P. 1974-2523

Le 15 janvier 1975

Les parties pertinentes de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière se lisent ainsi:

> «(1) Sur la recommandation du conseil du Trésor, le gouverneur en conseil peut, chaque fois qu'il le juge d'intérêt public, remettre tout impôt, droit ou peine.
>
> (2) Une remise selon le présent article peut être totale ou partielle, conditionnelle ou absolue . . .»

A l'article 4 du décret on énumère six conditions nécessaires pour qu'une remise soit accordée (alinéas (a) à (f) du paragraphe (1)). Le paragraphe 2 de l'article 4 a pour objet de donner au sous-ministre du Revenu national le pouvoir de proroger le délai aux conditions qu'il fixera. La question de la délégation de pouvoirs est une fois de plus soulevée. Les pouvoirs dont est investi le gouverneur en conseil pour fixer les conditions auxquelles des remises de frais de douanes seront accordées lui permettent-ils d'autoriser le sous-ministre du Revenu national, qui n'est même pas un conseiller de la Couronne et qui n'a pas été assermenté devant le Conseil, à modifier l'une de ces conditions en la

[*Text*]

upon further terms and conditions set, not by the Governor in Council but by the Deputy Minister himself? The Act does seem to contemplate remission and setting of conditions for remission by the Governor in Council only.

Even if the delegation were to be regarded as lawful, it might still be considered to constitute an unusual or unexpected use of section 17 in that remissions of taxes are exceptional classes of case and a discretion as to when they will and will not be granted (by the alteration or imposition of conditions) ought not to be vested in a civil servant at least in the absence of stated criteria to which he should direct his mind in coming to a decision.

Mr. Eglington: This one raises the question again of delegation or subdelegation. In this instance, the Governor in Council has the power to remit taxes and on conditions. The order in Section 4 sets out the conditions under which this particular impost may be remitted and the first several of them set out various conditions of an objective character; but in subsection (2), there is a power given to the Deputy Minister of National Revenue, Customs and Excise side, whenever he considers it appropriate, to extend the time limit condition which is set in subsection (1) by any additional period and on such terms and conditions as he may fix. This in effect gives the Deputy Minister, Customs and Excise, the power to impose fresh conditions which have not been imposed by the Governor in Council and to extend the time limit condition which has been imposed by the Governor in Council.

• 0950

This again raises the question as to whether Section 17 of the Financial Administration Act, in empowering the Governor in Council to remit on condition, extends to permitting the Governor in Council to empower somebody else to impose the conditions under which the tax may be remitted; and if it does so extend, the question then is by what criteria, if any, the Deputy Minister, Customs and Excise, decides whether the time limit should be extended, or what terms and conditions he should impose.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, this is certainly an important point and it raises itself from time to time in our proceedings. I think, at this point in our record, we should have Mr. Eglington's commentary and now perhaps ask the Committee if they have any suggestions as to how this particular point should be dealt with. Can we easily assemble for the Committee the examples that have been brought to our attention at previous meetings?

Mr. Eglington: Of delegation?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Mr. Eglington: Yes, that can be done. At the moment it will be a little difficult to assemble, though, all the other examples which have not yet been before the Committee.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Have we any feelers out anywhere to any government department or, say, to the Department of Justice, asking about this practice?

[*Interpretation*]

rendant moins rigoureuse, et à le faire selon des modalités qui auront été fixées non pas par le gouverneur en conseil, mais par le sous-ministre lui-même? La Loi ne semble accorder qu'au gouverneur en conseil des pouvoirs d'attribution de remises et de fixation des conditions de celles-ci.

Même si cette délégation de pouvoirs est considérée comme légale, elle constituerait tout de même fort probablement un exemple inhabituel ou inattendu d'emploi de l'article 17, puisque les remises d'impôt sont des catégories de cas exceptionnelles et que les pouvoirs de les accorder ou de ne pas les accorder (par la modification des conditions ou par l'imposition de nouvelles conditions) ne devraient pas être confiés à un fonctionnaire, surtout en l'absence de critères définis qui lui permettraient au moins d'orienter ses décisions.

M. Eglington: Cela ramène à la question de la délégation ou sous-délégation. Dans ce cas, le gouverneur en conseil a le pouvoir de remettre l'impôt dans certaines circonstances. On trouve à l'article 4 les conditions dans lesquelles cet impôt particulier peut être remis et au début cela est fait de façon objective; mais au paragraphe (2), le sous-ministre du Revenu national, Douanes et Accise, reçoit le pouvoir de prolonger, quand bon lui semble, le délai fixé au paragraphe (1), dans les termes et conditions qu'il choisit. Ceci donne en fait au sous-ministre, Douanes et Accise, le pouvoir d'imposer de nouvelles conditions sans qu'elles soient approuvées par le gouvernement en conseil, et d'élargir le délai imposé par ce dernier.

Cela soulève encore la question de savoir si l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, qui permet au Gouverneur en conseil d'accorder certaines exemptions, va jusqu'à l'autoriser à déléguer son pouvoir de définition des conditions dans lesquelles l'impôt peut être remis; et si tel est le cas, sur quel critère, s'il en est, le sous-ministre, Douanes et Accise, décide-t-il de prolonger ou non le délai, et quels sont les termes et conditions imposés.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit certainement ici d'un point important qui revient de temps en temps dans nos délibérations. Je crois que pour le moment nous devrions demander à M. Eglington s'il veut ajouter quelque chose et inviter le Comité à faire des suggestions sur la façon de traiter ce point particulier. Serait-il possible de reassembler les différents exemples que vous avez portés à notre attention lors d'autres réunions?

M. Eglington:n Sur la délégation?

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

M. Eglington: Oui, c'est possible. Il serait cependant un peu difficile pour le moment de réunir tous les autres exemples qui n'ont pas encore été présentés au Comité.

Le coprésident (M. McCleave): Avons-nous demandé à certaines personnes de se renseigner auprès d'un ministère ou, par exemple, du ministère de la Justice, sur cette pratique?

[*Texte*]

Mr. Eglington: No, not yet.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So it is really up to us to take some kind of initiative, if we are brave enough to figure out what kind of initiative we should be taking, with regard to this proper or improper use of delegation, am I correct?

Mr. Eglington: That is correct.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It would seem to be a matter to be taken up with the Department of Justice, might it not?

Mr. Eglington: I would think so, because I am sure that the Treasury Board will simply validate or attempt to validate the practice.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, there must be an opinion, then, that exists in some file somewhere that this is acceptable, at least from the government's point of view.

Mr. Eglington: I was given an opinion yesterday, which was an entirely off-the-cuff opinion by a lawyer in one of the departments, that the test was whether the regulation-making power was granted in respect of or simply to make regulations concerning; and if it were in respect of, then that carried with it the power to delegate. I am afraid that it did not impress me very much.

Senator Godfrey: There is some law on this, is there not, as to the power of delegation?

Mr. Eglington: I do not think that there is any concrete authority which deals with the actual issue of whether a general regulation-making power to the Crown carries with it the power to delegate. There are assumptions in the books that it can be done in trivial matters or that it cannot be done in serious matters; and then there is Mr. Driedger opinion that it simply can be done.

Senator Godfrey: *Can* be done.

Mr. Brewin: *Cannot* be done?

Mr. Eglington: Mr. Driedger says it *can* be done.

Senator Godfrey: Yes, that was my recollection.

Mr. Eglington: But Mr. Driedger in his book does not cite any authority for the proposition.

Mr. Brewin: We have had this out before, Mr. Chairman. Certainly I was in a case under the Immigration Act, the Brent case, where the delegation to a special inquiry officer to determine whether, in his own opinion, certain conditions existed was held to be invalid by the Supreme Court of Canada. I would have thought that this instance we are dealing with here would fall within that type of authority.

It seems to me an extraordinary thing that some official, not mentioned in the original act, should have the power to remit taxes when the governor in Council is given that authority—which is a political authority—responsible, presumably, to Parliament as a whole. But for a deputy minister to remit taxes to people sounds to me like an extraordinary proposition. I think we should look into the legality of this to begin with, and then, assuming that somebody can produce an opinion that is valid legally, we should then look into the appropriateness of it, even if it is legal.

[*Interprétation*]

M. Eglington: Non, pas encore.

Le coprésident (M. McCleave): Il nous revient donc de prendre l'initiative si nous réussissons à trouver celle qu'il faut prendre, quant à l'utilisation justifiée ou non de la délégation, n'est-ce pas?

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Il semble que cette question devrait être posée au ministère de la Justice non?

M. Eglington: C'est ce que je pense, car je suis sûr que le Conseil du Trésor validera la pratique ou tentera de le faire.

Le coprésident (M. McCleave): Eh bien, il doit être dit dans quelque dossier qu'au moins de l'avis du gouvernement c'est acceptable.

M. Eglington: Un juriste d'un ministère m'a dit hier que la question était surtout de savoir si le pouvoir d'émettre des règlements était accordé pour ce qui est de ou simplement à propos de; dans le premier cas cela impliquait le pouvoir de délégation. J'avouerai que je ne suis pas convaincu.

Le sénateur Godfrey: Il y a bien une loi là-dessus, n'est-ce pas, sur le pouvoir de délégation?

M. Eglington: Je ne crois pas qu'il y ait rien de concret sur ce problème précis de savoir si un pouvoir général de réglementation implique le pouvoir de délégation. Il est admis dans les livres que cela est possible pour les questions mineures mais non pas pour les questions importantes; de plus, M. Driedger déclare tout simplement que c'est possible.

Le sénateur Godfrey: Possible?

M. Brewin: Impossible?

M. Eglington: M. Driedger dit que c'est possible.

Le sénateur Godfrey: Oui, c'est ce que je pensais.

M. Eglington: Mais dans son livre, M. Driedger ne cite aucune autorité à l'appui de sa proposition.

M. Brewin: La question a déjà été soulevée, monsieur le président. Je me souviens du cas Brent, et de la Loi sur l'immigration. La délégation a un enquêteur spécial pour déterminer si, à son avis, certaines conditions existantes avaient été jugées non acceptables par la Cour suprême du Canada. Je pense que l'exemple que nous avons ici entrerait dans cette catégorie.

Il me semble assez extraordinaire que quelqu'un qui n'est pas mentionné dans la loi originelle, puisse avoir le pouvoir de remettre l'impôt alors que cela relève du gouverneur en conseil—autorité politique—responsable devant tout le Parlement. Mais il semble assez extraordinaire qu'un sous-ministre rembourse des taxes au contribuable. Nous devrions tout d'abord faire une enquête sur l'aspect légal de cette question, et ensuite, en supposant que quelqu'un puisse nous faire part d'une opinion qui soit juridiquement valable, nous devrions voir s'il est opportun de procéder de la sorte, même si c'est légal.

[*Text*]

• 0955

The joint Chairman (Mr. McCleave): Dr. Railton.

Mr. Railton: Sir, from our experience in the past, could you tell me how often this type of thing crops up and in what type of case?

The joint Chairman (Mr. McCleave): The section is under the Financial Administration Act, Dr. Railton, so we are dealing with a much broader range of cases than the specific instance of Commercial Samples Remission Order that we have here.

I believe another committee of the House was dealing, a little while back, with some of the income taxes that had been dealt with under this particular section and they had quite a row over in that committee. Without going into the legality of whether this was a proper use of powers, it was more a question that the committee could not even get at the people whose taxes were being forgiven under this particular section.

I think it is certainly broad enough. Does everybody agree with Mr. Brewin that we should be asking for justification for this? If you agree, we will have to decide if we wish to carry it on further.

The joint Chairman (Senator Forsey): I understood that Mr. Eglington would provide us with some other cases of this that have come up before.

Senator Godfrey: Well, if you do not agree with Mr. Driedger or if there is some doubt.

Mr. Eglington: Yes, but I incline to the view that this is unlawful and I also think it is almost a wilful lack of propriety even if it is lawful.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I thought that Mr. Brewin was asking that our counsel obtain counsel to advise him on this point. Was that it?

Mr. Brewin: I was really thinking perhaps the Department of Justice . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, we are going to seek an explanation.

Mr. Brewin: . . . could give us an opinion. I do not think it is the final word necessarily but . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then, Mr. Eglington, I suppose at that point you are quite free to light into that particular opinion if you do not like it so then we will have to make a determination of where we go from there.

Mr. Robinson: This is a very important thing in comparison to some of the ones that we have looked at. I wonder if we could not put a bit of pressure on this and maybe get a report back very soon.

Mr. Eglington: I was hoping that we could use this one as a lead into the whole issue of delegation because we will get the official sign, whatever it may be, and then we can stop worrying about subpostmasters and district veterans authorities and people of that kind.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Railton.

M. Railton: Monsieur, d'après votre expérience, pourriez-vous me dire combien de fois ce genre de chose se produit et dans quel genre de cas?

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Railton, cet article relève de la Loi sur l'administration financière. Donc, il s'agit là d'une gamme de cas beaucoup plus étendue que le simple décret de remise visant les échantillons commerciaux qui est actuellement à l'étude.

Il me semble qu'un autre comité de la Chambre s'occupait de cette question, il y a quelque temps. Le comité avait discuté de certaines formes d'impôt sur le revenu relevant de cet article et les membres du comité s'étaient disputés assez longuement à ce sujet. Sans se demander, sous l'angle strictement légal, si ces pouvoirs sont utilisés à bon escient, il s'agissait plutôt du fait que le comité ne pouvait même pas atteindre les personnes bénéficiant ainsi d'un dégrèvement total en vertu de cet article.

Il me semble que c'est déjà suffisamment vaste. Tous les membres sont-ils d'accord avec M. Brewin pour dire que nous devrions demander une justification quelconque? Si vous êtes d'accord, nous devrons décider si nous voulons poursuivre cette affaire plus avant.

Le coprésident (le sénateur Forsey): J'avais cru que M. Eglington nous fournirait certains exemples de cas semblables qui se sont produits dans le passé.

Le sénateur Godfrey: Oui, si vous n'êtes pas d'accord avec M. Driedger ou s'il y a quelque doute à ce sujet.

M. Eglington: D'accord, mais je suis porté à croire qu'une telle mesure est illégale et je crois aussi qu'il s'agit d'un manque volontaire de discrétion même si cela se révèle légal.

M. Robinson: Monsieur le président, j'avais cru comprendre que M. Brewin voulait que notre conseiller juridique obtienne l'avis d'un autre conseiller à ce sujet, n'est-ce pas?

M. Brewin: Je croyais que peut-être le Ministère de la Justice . . .

Le coprésident (M. McCleave): Oui, nous allons demander une explication.

M. Brewin: . . . pourrait-on nous donner une opinion à ce sujet. Je ne crois pas qu'il s'agisse là du dernier mot mais . . .

Le coprésident (M. McCleave): Donc, monsieur Eglington, je suppose que vous êtes tout à fait libre de vous renseigner à ce sujet si vous n'êtes pas du même avis. Nous déciderons ensuite de la route à suivre.

M. Robinson: Il s'agit d'une affaire d'extrême importance par rapport aux autres cas que nous avons déjà étudié. Je me demande si nous ne pourrions pas exercer quelques pressions afin d'obtenir un rapport le plus tôt possible.

M. Eglington: J'avais cru que nous pourrions nous servir de celui-ci en tant qu'introduction à toute cette question de la délégation parce que nous recevrons un signal officiel quel qu'il soit et qu'ensuite nous pourrons cesser de nous préoccuper des maîtres de poste adjoints, des bureaux de district des anciens combattants et autres.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Have we scouted this sufficiently? At least we have some idea of the problem and what we are going to try to do about it.

SI/74-131—Section 7 of the Parole Act—Proclaimed in force in Manitoba. There is no commentary.

SI/74-132—Proclamation of the Excise Tax Act. No commentary.

SI/74-133—Proclamation—Section 98(2), Indian Act. I guess it is perfectly in order to proclaim partially.

Mr. Eglington: It is provided for in the statute.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I know, I remember that I had it during the breathalizer business. I believe the decision of the Supreme Court of Canada was five to four that you could have partial proclamations.

All right, Senator Forsey. Would you like to take the second part of our schedule this moring, sir?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Very well, Mr. Chairman.

I am sorry to have been absent on public business on the last two occasions, I think, when the Committee met.

The first thing we have here apparently is Hospital Insurance (Outside Canada) Regulations. There are a string of things here. I presume you all have them before you. Would you like to speak to that, Mr. Eglington?

• 1000

Mr. Eglington: Scattered through these dozen or so instruments there are recitals which, after reciting a particular appropriation act, the form continues:

> ... and to any enactment of the Parliament of Canada for defraying of several charges of the Public Service from and after a particular date.

That provides for the government's contributions to hospital insurance or health insurance as the case may be. It struck me that some of these go back a long way to 1972 and 1973 and when scrutiny first began it struck us then that this seemed to be a totally unwarranted assumption on the part of the Crown that Parliament would vote money for defraying the charges of the Public Service and that when Parliament did so vote, if it did so, that it would include an appropriation for government's contributions to particular health and hospital insurance plans, and it did not strike us as an appropriate or proper recital of authority to include something *in futuro* which may or may not occur. That is the first comment, which is applicable to almost all of these particular regulations. Now perhaps that particular view does not strike members of the Committee as being appropriate.

The Co-Chairman (Senator Forsey): It looks odd, to say the least of it. Then you have a similar comment on SOR 72-101 have you not, with some further comments at great length?

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Avons-nous suffisamment dégagé le terrain? Nous avons du moins une idée du problème et de ce que nous allons tenter de faire.

Passons au TR/74-131, article 7 de la Loi sur les libérations conditionnelles en vigueur dans le Manitoba. Sans commentaires.

Le TR/74-132, proclamation de la Loi sur la taxe d'accise. Sans commentaire.

Le TR/74-133, proclamation de l'article 98(2) de la Loi sur les Indiens. Il me semble qu'une proclamation partielle est tout a fait correcte.

M. Eglington: Elle est prévue par la loi.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, je sais, je me souviens que l'on en a parlé au cours de l'affaire des alcotests. Il me semble que la Cour suprême du Canada avait tranché dans ce sens par cinq voix contre quatre; il peut donc y avoir des proclamations partielles.

Très bien, sénateur Forsey. Voudriez-vous assurer la présidence pour la deuxième partie de notre réunion?

Le coprésident (sénateur Forsey): Très bien, monsieur le président.

Excusez-moi d'avoir été absent aux deux dernières réunions du Comité.

Tout d'abord, il y a le Règlement sur l'assurance-hospitalisation (hors du Canada). Il y a ici un bon nombre de choses. Je suppose que vous les avez sous les yeux. Monsieur Eglington, pourriez-vous nous faire part de vos commentaires à ce sujet?

M. Eglington: Parmi la douzaine de textes réglementaires, il y a les formules qui reviennent à la suite des lois portant affectation de crédits:

> ... et de toute loi du Parlement du Canada visant à subvenir aux diverses charges de la Fonction publique à compter d'une telle date.

Cela prévoit la contribution du gouvernement aux régimes d'assurance-hospitalisation ou d'assurance-maladie, selon le cas. Quelques-uns de ces règlements remontent à 1972 et 1973. Lorsque nous avons commencé à examiner ces règlements, nous avons été surpris de constater une supposition totalement non fondée de la part de la Couronne, à savoir que le Parlement adopterait des crédits en vue de subvenir aux diverses charges de la Fonction publique et, que ces lois, ou certaines d'entre elles, comprendraient des dispositions concernant la contribution du gouvernement aux régimes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie. Cela nous a semblé pour le moins bizarre, sans que nous puissions tenter, d'inclure une disposition *in futuro* pour quelque chose donc qui pourrait bien ne pas se produire. Voilà le premier commentaire que j'avais à faire à ce sujet. Ce commentaire s'applique à presque tous les règlements que nous avons devant nous à l'heure actuelle. Peut-être que ce point de vue ne semble pas approprié aux yeux de certains membres du Comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela semble assez bizarre, c'est le moins qu'on puisse dire. Donc, vous faites le même commentaire au sujet du DORS-72 101, avec de plus amples remarques, n'est-ce pas?

[*Text*]

Mr. Robinson: What are your recommendations, that is what I am not sure of on the first one?

Mr. Eglington: This raises, in a way, I suppose, one of the difficult issues that were alluded to at our first couple of meetings about the general proposition of making regulations pursuant to appropriation acts. These health and hospital insurance schemes are, of course, continuing items virtually terms and conditions of employment in the public service of various kinds and I suppose it would be a matter of grave inconvenience to everybody concerned if every single year new regulations had to be made to cover government's contributions to health and hospital insurance schemes. On the other hand, it seems logically impossible apart from being improper, to rely for authority on the passing of some statute which has not taken place because the vote, vote 24 or whatever it is, in a particular appropriation act, of course, only lasts so long as the money is there and for that particular year and thereafter one will have to rely on further appropriations. The simplest solution, I suppose, which no doubt will commend itself to nobody, since Parliament is clogged, is to set up these schemes that are in effect of remuneration by statute rather than doing it by regulation.

The Co-Chairman (Mr. McCleave): Could I ask, Mr. Eglington this, Mr. Chairman, I notice the preamble says

and to any anactment of the Parliament of Canada . . .

which never takes place except in the sense that the money becomes part of an appropriation act which is an enactment. I suppose because of the press of Parliamentary business it has been found more and more customary over the years to use items within the Estimates to get something done and I do not suppose the House really wants to get into some great detailed consideration of an act called Hospital Insurance Outside Canada. But it is an important point nonetheless and one that I think this Committee will have to consider, but whether this is the issue to meet that point with . . .

• 1005

Mr. Robinson: Would it be in order, Mr. Chairman, to suggest that they at least advise us why they have done it by way of regulation rather than statute?

Mr. Eglington: —and as to why they used that form of words.

Mr. Robinson: Yes, and why they use this form.

Senator Godfrey: I am a little confused, I must confess. All this is really saying is that in order to be effective in the future you must have an enactment appropriating the money which will then be distributed under these regulation. So if, if you do not have the enactment you have no money and then the regulations do not matter, so what are we worried about?

Mr. Eglington: I suppose it is correct if the regulations are impty vessels, if no money is pushed through them to come out every year, but the fact still remains that the vote in the Appropriation Act says so many millions to be disbursed for some particular purpose according to regulations to be made by the Governor in Council, which is that particular parcel of money. Here they are saying, well, we are making these regulations and giving their continuing effect, and they are going to apply to moneys that may be appropriated pursuant to any enactment of the Parliament of Canada.

[*Interpretation*]

M. Robinson: Quelles sont vos recommandations? Je ne suis pas certain de la première.

M. Eglington: Cela soulève plus ou moins l'une des questions difficiles auxquelles nous avons fait allusion au cours de nos premières rencontres au sujet de la proposition générale visant à établir des règlements conformes aux lois portant affectation de crédits. Ces régimes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie sont toujours en pleine évolution; en effet, il s'agit presque de termes et de conditions d'emploi à la Fonction publique et je suppose que cela entraînerait de graves inconvénients pour tous les intéressés si tous les ans de nouveaux règlements devaient êtres établis pour couvrir la contribution du gouvernement aux régimes d'assurance-hospitalisation et assurance-maladie. D'autre part, il semble impossible et peu opportun en plus d'espérer l'adoption éventuelle d'une loi qui n'existe pas encore parce que le crédit 24 ou que sais-je, d'une loi portant affectation de crédits, ne dure que tant qu'il y a des fonds et ne vaut que pour une année donnée, les autres années dépendant d'autres lois. La solution la plus simple, je suppose, et qui ne plaira certainement à personne, puisque le Parlement serait bloqué, consisterait à établir la rémunération par une loi et non pas par des règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur le président, puis-je poser une question à M. Eglington? Je sais que, selon le préambule, il s'agit:

. . . et de toute loi du Parlement du Canada . . .

ce qui ne se produit jamais, sauf dans la mesure où les fonds font en fin de compte partie de la Loi portant affectation, et qui constitue à proprement parler une loi. Comme le Parlement est de plus en plus occupé, la coutume veut, je suppose, qu'on utilise les postes du budget afin de passer à l'action, et je ne crois pas que la Chambre tienne à étudier en détail par exemple la loi sur l'assurance-hospitalisation (hors du Canada). Mais, il est toutefois important de le faire, et je crois que le Comité le devra, lui. Que ce soit la question d'importance primordiale dans cette affaire . . .

M. Robinson: Peut-être serait-il opportun, monsieur le président, de leur demander de nous informer au moins de la raison pour laquelle ils ont procédé par voie de règlements plutôt qu'en adoptant une Loi?

M. Eglington: . . . en précisant également pourquoi ils ont utilisé le libellé.

M. Robinson: C'est cela.

Le sénateur Godfrey: Je dois avouer que je suis un peu perdu. Tout ceci revient à dire que si l'on désire, à l'avenir, agir avec efficacité, il faudra que l'affectation de crédit soit le fait d'une loi, les fonds étant par la suite répartis en application de ces règlements. Par conséquent, s'il n'y a pas de loi, il n'y a pas de crédit et les règlements perdent leur raison d'être. Dans ce cas, je ne vois pas où est le problème?

M. Eglington: Je pense qu'il n'y aurait effectivement pas de problème si les règlements n'étaient que des canaux vides, c'est-à-dire si l'on ne s'en servait pas pour distribuer des fonds annuellement; mais le fait est qu'aux termes des crédits votés dans les Lois des subsides tant de millions doivent être déboursés à telle fin précise, conformément aux règlements édictés par le gouverneur en conseil; dans le cas qui nous occupe, les règlements restent en vigueur de façon permanente et ils seront valables pour les sommes qui seront accordées conformément à toute loi adoptée par le Parlement du Canada.

[*Texte*]

Senator Godfrey: The Parliament of Canada would not appropriate them if they did not approve of the regulations. I think we are nitpicking a bit here, but . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Leblanc, alors, s'il vous plaît.

Mr. Leblanc (Laurier): At the Miscellaneous Estimates Committee which I Chair, very often we are presented with estimates of $1 items which are, as a matter of fact, legislative items. All those items are always explained by the Treasury Board to make sure that all the members know exactly what they are doing when they go through those estimates and after that whenever those legislative items have been passed by the House, they go through the regulations because they are legislation. That is the way Parliament knows, but you do not have that very often, it takes special circumstances, because otherwise those items would have to go through the first, second and third readings, and to the Senate and royal assent as well, which takes, as you know, quite a while, and at times you have priorities which are not exactly those items. So, it is a way to put them through, but they have to go through the regulations afterwards.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There has been a great deal of complaint in the Senate about these dollar items. In fact, pretty regularly our National Finance Committee, as I recall, complains about them. It is willing to admit that there may be special circumstances, but the Governement apparently has special circumstances by the ton and invokes this power, our Committee is inclined to think, unnecessarily and on a scale which is objectionable. Dr. Railton, I think you had a question.

Mr. Railton: I am sorry, yes, I have. I suppose these really look after the medical expenses of our embassies and people overseas.

Mr. Eglington: Armed services.

Mr. Railton: Armed services, too. These are fairly fixed. Even the Public Service, not the armed services, and every citizen in Canada has the right to have universal medicare. How can we change that from year to year? I feel that with certain fixed items, that is we know how many people are in the armed services what their pay will be, we know the civil service, and we know the people in the embassies and delegations. We know all these things, they have to be paid and I think there should be certain fixed expenses which would be done automatically every year without having to pass new laws to do so. I think it would be then that the appropriations for other purposes or expansions, and things like that would be a different matter, but these things which are fixed and you cannot get out of, should not have to come up for consideration of appropriation every year.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I must admit I cannot see any great substance in the objection made to this practice. It seems to me that the supremacy of Parliament is not taken away in any sense of the word and it is convenient, as has just been said, to have the regulations there so that they can be applied when the funds are made available. I really do not feel at all strongly about this particular item.

[*Interprétation*]

Le sénateur Godfrey: Je pense que le Parlement du Canada n'accorderait pas les fonds s'ils n'approuvait les règlements. Je crains que nous ne soyons en train de couper les cheveux en quatre; néanmoins . . .

The joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Leblanc, you have the floor.

M. Leblanc (Laurier): Il arrive souvent, lors des réunions du comité des Prévisions budgétaires en général, dont j'assure la présidence, que l'on nous présente des crédits qui ont été votés par le Parlement, pour un montant de $1. Le Conseil du Trésor explique toujours en quoi consistent les crédits, afin que tous les députés puissent les examiner en connaissance de cause; une fois ces crédits adoptés par la Chambre, sous forme de Lois, la répartition se fait par voie de règlements. Mais je dois dire qu'une telle procédure est exceptionnelle, sinon il faudrait procéder à l'examen en première, en deuxième et en troisième lecture, puis aller devant le Sénat, obtenir enfin la sanction royale, ce qui, vous le savez, demande pas mal de temps; or, la Chambre a souvent d'autres priorités. Mais quoiqu'il en soit, il faut passer ensuite à la phase réglementaire.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je dois dire que de nombreuses plaintes ont été soulevées à propos de ces crédits dont le montant est de $1. En fait, si j'ai bonne mémoire, le comité des Finances proteste régulièrement à ce sujet, notamment en raison du fait que le gouvernement semble avoir trop souvent tendance à invoquer les circonstances particulières au nom desquelles il a recours à cette méthode. Monsieur Railton, vous aviez une question, je crois.

M. Railton: En effet. Je crois que ces procédures permettent de couvrir les frais médicaux du personnel des ambassades et des autres employés du gouvernement canadien à l'étranger.

M. Eglington: Des forces armées.

M. Railton: Et des forces armées. Ces dépenses sont relativement stables. Tous les membres de la Fonction publique, et pas seulement des forces armées, et tous les citoyens du Canada, ont le droit de bénéficier du régime d'assurance-maladie. Je vois mal comment cela pourrait changer d'une année sur l'autre. Ainsi, on connaît les effectifs des forces armées, le nombre de fonctionnaires ainsi que celui des personnes travaillant dans les ambassades et les missions. Étant donné qu'on dispose à l'avance de tous ces renseignements, je crois que l'on peut établir un montant, renouvelable chaque année, sans qu'il soit nécessaire d'adopter une nouvelle Loi. S'il s'agissait d'affectation de crédits pour des fins différentes, ou si les sommes devaient être augmentées, cela serait une autre paire de manches; mais étant donné qu'il s'agit de frais fixes auxquels il est impossible d'échapper, je crois qu'il est inutile qu'on les examine chaque année.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Monsieur Brewin, vous avez la parole.

M. Brewin: Monsieur le président, je dois dire que l'objection concernant cette pratique ne me paraît pas tout à fait fondée. Il me semble qu'il n'y a là aucune atteinte à la souveraineté du Parlement et que les règlements sont précisément édictés afin de pouvoir être appliqués au moment où les fonds sont disponibles. Je ne crois pas qu'il y ait lieu de se formaliser sur ce point.

[*Text*]

• 1010

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are there any other comments?

Mr. Robinson: Do these regulations fall under the Hospital Insurance Act?

Mr. Eglington: No, those that are expressed are made under Appropriation Act No. 6 of 1960.

Mr. Robinson: But I notice on page 4 near the bottom, it says under General:

> The Minister may request the General Manager appointed under The Health Insurance Act, 1972 of Ontario to supply such assistance . . .

Mr. Eglington: Could you tell me . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): The second last page.

Mr. Robinson: It is on page 4, Section 16, under the title General. There is reference there to The Health Insurance Act, 1972 of Ontario, and I am wondering—it seems rather strange—are these regulations made with regard to an Ontario statute rather than a federal statute, or putting it another way, is there a federal statute under which hospital insurance outside Canada regulations fall?

Mr. Eglington: Not that I am aware of.

Mr. Robinson: If not, why is there not an act, because I would think you would have to have an act in order to have the authority to make the regulations?

Mr. Eglington: I would have to take that point under advisement. I cannot answer your question.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Chairman, do they not use whatever services are provided in Ontario as sort of the model. This, I gather, from reading Section No. 5 on Page 2:

> a non-government group hospital insurance plan administered in a foreign country if, in the opinion of the Minister, the plan confers hospital insurance benefits similar to those provided under The Health Insurance Act, 1972 of Ontario.

So they are using that one as the yardstick, are they not? They could, I presume, have used some other province's act as the yardstick but it really is to define the type of services that are provided.

Mr. Eglington: That is how I took it, and to Mr. Robinson who raised the point, I simply assume that has been corrected in Section 16 simply to enable the authorities in Ottawa to find out what they should be doing under Section 5.

Mr. Robinson: Possibly we could get a report back at our next meeting, and a further explanation from Mr. Eglington on this.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should have thought myself that Section 16 was simply a reference back to Section 5 and if your Ontario act and presumably the regulations under it are to be the model, then if you want to find out whether under Section 5(1)(b) this non-government group insurance plan is in order and conforms to the standards, you have to find out exactly what is being done in Ontario; you ask the General Manager of Ontario for information which is not apparent on the face of the Ontario act.

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): D'autres commentaires?

M. Robinson: Est-ce que ces règlements relèvent de la Loi sur l'assurance-hospitalisation?

M. Eglington: Non, ils relèvent de la Loi des subsides n° 6, adoptée en 1960.

M. Robinson: Mais j'ai remarqué, au bas de la page 4, que l'on dit, sous la rubrique généralités:

> Le ministre peut demander au directeur général pour l'Ontario, nommé en vertu de la Loi sur l'assurance-maladie de 1972, d'apporter l'assistance . . .

M. Eglington: Pourriez-vous me dire . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Il s'agit de l'avant-dernière page.

M. Robinson: C'est bien la page 4, article 16, sous la rubrique généralités. On y cite la Loi ontarienne sur l'assurance-maladie, 1972, et je me demande si ces règlements sont adoptés en vertu d'une loi de l'Ontario ou en vertu d'une loi fédérale, ou encore, si vous voulez, j'aimerais savoir s'il existe une loi fédérale régissant les règlements portant sur les régimes d'assurance en dehors du Canada?

M. Eglington: Pas à ma connaissance.

M. Robinson: Dans ce cas, il me semble qu'une loi est nécessaire, ne serait-ce que pour permettre d'édicter ensuite des règlements?

M. Eglington: Il faudra que je réfléchisse à ce sujet, car je ne suis pas en mesure de vous répondre.

Le coprésident (M. McCleave): Il se peut, monsieur le président, qu'on utilise les régimes en vigueur dans la province de l'Ontario comme modèle. Ainsi, on peut lire, à l'article 5, page 2:

> un régime d'assurance-hospitalisation de groupe non régi par le gouvernement en vigueur dans un pays étranger si, de l'avis du ministre, ce régime confère, en matière d'assurance-hospitalisation, des avantages semblables à ceux offerts par la Loi de l'assurance-maladie de l'Ontario, 1972.

C'est donc bien ce texte qui sert d'exemple, n'est-ce pas? J'imagine, d'ailleurs, qu'on aurait pu prendre pour modèle un régime en vigueur dans une autre province.

M. Eglington: Je le pense aussi et, pour répondre à la question de M. Robinson, je dirai que la correction qui a été faite dans l'article 16 y avait probablement pour objet de permettre aux autorités d'Ottawa de prendre des dispositions en fonction de l'article 5.

M. Robinson: Peut-être M. Eglington pourrait-il préparer un rapport à ce sujet et nous le présenter lors de la prochaine réunion.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'aurais également tendance à penser que l'article 16 n'était qu'un renvoi à l'article 5. Par conséquent, si l'on veut prendre pour modèle la loi et les règlements de l'Ontario et décider si, en vertu de l'article 5, paragraphe 1, alinéa b, le régime d'assurance de groupe en question répond aux critères, il faut se renseigner sur la pratique en vigueur en Ontario et, pour cela, poser la question au directeur général pour l'Ontario, car la loi ne fournit pas de précisions à ce sujet.

[*Texte*]

Mr. Eglington: But I take Mr. Robinson's question to be: by what authority is the Treasury Board setting up the Ontario act as the standard?

Mr. Robinson: That is right.

Mr. Eglington: I will have to look into that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We will now go to the next one, 72-101, which has a large number of comments, the first one being substantially the one that we have just been dealing with, I think.

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps we should have these comments inserted in our proceedings as they are fairly long and Mr. Eglington perhaps can summarize for us the leading points that he thinks we should be paying attention to.

PUBLIC SERVICE HEALTH INSURANCE REGULATIONS

Appropriation Act No. 6, 1960

T.B. 711339

September 17, 1974

1. The words "and to any enactment of the Parliament ... premiums" constitute an unwarranted presumption on the part of the Crown of Parliament's future actions. This matter was commented on in connection with the Hospital Insurance (Outside Canada) Regulations—SOR/73-21.

2. The authority granted by Vote 124 of 8-9 Eliz II c 48 is given to the Governor in Council in the words:

> "Government's share of medical-surgical insurance premiums, determined on such bases and paid in respect of such persons (and their dependents (sic)), *as the Governor in Council prescribes*, who hold offices or positions or perform services the remuneration for which is payable out of the Consolidated Revenue Fund or by an agent of Her Majesty, or who are contributors as defined in the Public Service Superannuation Act, or who are members of the Canadian Forces or the Royal Canadian Mounted Police."

These present Regulations are made not by the Governor in Council but by the Treasury Board. Certain provisions of the Financial Administration Act permit of the substitution of the Board for the Governor in Council under specified circumstances. Relevant to the present would seem to be the following:

> "5(1) The Treasury Board may act for the Queen's Privy Council for Canada in all matters relating to ...
>
> (c) financial management, including estimates, expenditures, financial commitments, accounts, fees or charges. ...
>
> (2) The Treasury Board is authorized to exercise the powers, other than powers of appointment, of the Governor in Council under ...
>
> (f) such of the provisions of any other Act respecting any matter in relation to which the Treasury Board may act for the Queen's Privy Council for Canada pursuant to subsection (1) as may be specified by the Governor in Council."

[*Interprétation*]

M. Eglington: Mais si j'ai bien compris la question, M. Robinson demande pour quelles raisons le Conseil du Trésor prend pour modèle la Loi de l'Ontario.

M. Robinson: C'est bien cela.

M. Eglington: Il va falloir que j'approfondisse cette question.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous allons à présent passer au règlement nº 72-101, qui a suscité un grand nombre de commentaires, dont le premier ressemble fort à celui que nous venons d'examiner, je crois.

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (sénateur Forsey): Étant donné que ces commentaires sont relativement longs, je suggère qu'on les fasse insérer au compte rendu de nos délibérations et que M. Eglington nous les résume, en insistant sur les points essentiels.

RÈGLEMENT SUR L'ASSURANCE-MALADIE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Loi des subsides No. 6 de 1960

C.T. 711339

Le 17 septembre 1974

1. Les mots «et de toute loi du Parlement du Canada ... primes» représentent une supposition injustifiée de la part de la Couronne à l'égard des actions à venir du Parlement. Cette question a été commentée en relation avec le Règlement sur l'assurance-hospitalisation (hors du Canada)—DORS/73-21.

2. Le pouvoir accordé par le crédit 124 de 8-9 Eliz. II c.48 est donné comme suit au gouverneur en conseil:

> «Quote-part de l'État dans les primes d'assurance médico-chirurgicale établies suivant les normes que le gouverneur en conseil prescrit et payées à l'égard des personnes (et de ceux qui sont à leur charge) qui détiennent des emplois ou occupent des postes ou rendent des services rémunérables à même le Fonds du revenu consolidé ou par un agent de Sa Majesté, ou qui sont contributrices au sens de la Loi sur la pension du service civil ou qui sont membres des forces canadiennes ou de la Gendarmerie royale du Canada.»

Le présent règlement n'est pas édicté par le gouverneur en conseil mais par le conseil du Trésor. Certaines dispositions de la Loi de l'administration financière permettent au Conseil du Trésor de remplacer le gouverneur en conseil dans des circonstances très précises. Ce qui suit semblerait s'y appliquer:

> «5(1) Le conseil du Trésor peut agir au nom du Conseil privé de la Reine pour le Canada relativement à toute question concernant ...
>
> (c) la gestion financière, notamment les prévisions budgétaires, les dépenses, les engagements financiers, les comptes, honoraires ou frais ...
>
> (2) Le conseil du Trésor est autorisé à exercer les pouvoirs, autres que les pouvoirs de nomination, conférés au gouverneur en conseil en vertu de ...
>
> (f) telles dispositions de toute autre loi, relatives à quelque question au sujet de laquelle le conseil du Trésor peut agir au nom du Conseil privé de la Reine pour le Canada en vertu du paragraphe (1), que peut spécifier le gouverneur en conseil.»

[*Text*]

An Appropriation Act is clearly one relating to a matter encompassed by paragraph (c) of subsection (1) but it is not known whether the Governor in Council has specified the Appropriation Act No. 6, 1960. One assumes that His Excellency has done so, but the fact that he has done so ought to appear on the face of the Regulations so that one can be sure that the Treasury Board has not arrogated to itself a power it does not possess. If it should happen that the Board's power derives from some other enactment which I have failed to discover, that, too, should be shewn openly.

3. *Section 8(3)*: The word "elle" is missing in the phrase ". . . à sa charge (elle) doit notifier . . ."

4. *Section 14(4)*: The words "Le ministre ne paie aucun montant . . ." are not the exact equivalent of the English phrase "No amount shall be paid by the Minister . . ."

5. *Schedule III, Item "E"*: The French text is deficient: words equivalent to the English "including hospital expense benefit, option A, effective October 1, 1971" are missing.

6. *Sections 2(1), 2(2) and 3*—Definition or "employee" The Appropriation Act, Vote 124 refers to persons being "such persons (and their dependents (sic)) as the Governor in Council prescribes, who hold offices or positions or perform services the remuneration for which is payable out of the Consolidated Revenue Fund or by an agent of Her Majesty, or who are contributors as defined in the Public Service Superannuation Act or who are members of the Canadian Forces or the Royal Canadian Mounted Police." Section 2(1) of the Regulations defines "employee" in substantially similar terms save that reference to contributors under the Superannuation Act and members of the Forces and the R.C.M.P. is deleted. Instead the Board has power to designate under section 3(1)(d). The whole of section 3 is directed to forming a *narrower* class than that of "employee", viz that of "eligible employee". The effect of the concluding words of the definition of "employee" in section 2 is that a person is an employee if he is an employee eligible to join the Plan because as an individual or as a member of a class he has been designated as eligible by the Board. This is nonsense. A person can not, in terms of section 3(1) itself, be classified as eligible pursuant to section 3(1)(d), unless he is first or already an employee. (". . . an *employee* is eligible . . .) One can not, therefore, define an employee in terms of a person who is an employee and then happens to be designated as something else.

Section 2(2) also demands notice. It purports to give to the Board the power to dispense with the Regulations in favour of individuals. The office holders, etc. of public bodies enumerated in the Regulations (Schedule II) are excluded from the definition of "employee" and hence from the benefits of the Plan. (A glance at the Schedule shews that the exclusion is in keeping with the terms of the Appropriation Act) Yet section 2(2) empowers the Board to deem that notwithstanding this specific exclusion a person "otherwise comes within (the) expression" employee. By use of such a power the Board could not only subvert the terms of the Act, for who would challenge, or even know to challenge, what it did, thus

[*Interpretation*]

Une Loi des subsides est clairement une loi touchant une question visée par l'alinéa (c) du paragraphe (1) mais on ne sait pas si le gouverneur en conseil a édicté la Loi des subsides no. 6, 1960. On suppose que Son Excellence l'a fait, mais le fait qu'il l'ait fait devrait figurer dans le règlement afin qu'on puisse être sûr que le conseil du Trésor ne s'est pas arrogé des pouvoirs qu'il n'a pas. S'il arrivait que les pouvoirs du conseil proviennent d'une autre loi que je n'ai pas découverte, il faudrait également le dire ouvertement.

3. *Article 8(3)*: Le mot «elle» manque dans le membre de phrase « . . . à sa charge (elle) doit notifier—«.

4. *Article 14(4)*: Les mots «le ministre ne paie aucun montant . . .» ne sont pas un équivalent exact du membre de phrase anglais «No amount shall be paid by the Minister—«.

5. *Annexe III, Poste «E»*: Le texte français est incomplet: l'équivalent de l'anglais «including hospital expense benefit, option A, effective October 1, 1971» manque.

6. *Articles 2(1), 2(2) et 3*:—la définition de «employé» Le crédit 124 de la Loi des subsides fait mention des personnes comme étant «des personnes (et de ceux qui sont à leur charge) qui détiennent des emplois ou occupent des postes ou rendent des services rémunérables à même le Fonds du revenu consolidé ou par un agent de Sa Majesté, ou qui sont contributrices au sens de la Loi sur la pension du service civil ou qui sont membres des forces canadiennes ou de la Gendarmerie royale du Canada.» L'article 2(1) du règlement définit le mot «employé» en termes sensiblement identiques, mis à part le fait qu'il ne fait aucune mention de ceux qui versent des contributions en vertu de la Loi sur la pension de la fonction publique ou qui sont membres des forces canadiennes ou de la Gendarmerie royale du Canada. Au lieu de cela, le conseil a le pouvoir de désigner des personnes en vertu de l'article 3(1)(d). Le but de tout l'article 3 est de créer des catégories *plus étroites* que celles des «l'employé», par opposition à celles de «l'employé admissible». Le résultat des derniers mots de la définition de «employé» de l'article 2 est qu'une personne est un employé si elle est un employé qui peut adhérer au Régime parce qu'en tant qu'individu ou que membre d'une catégorie, elle a été désignée comme admissible par le conseil. C'est ridicule. Une personne ne peut, d'après l'article 3(1) lui-même, être classée comme admissible conformément à l'article 3(1)(*d*) si elle n'est pas d'abord ou déjà un employé (« . . . un *employé* peut . . .) On ne peut par conséquent pas définir un employé en disant que c'est une personne qui est un employé, puis la désigner comme autre chose.

L'article 2(2) devrait aussi être revu. Il a pour but de donner au conseil le pouvoir de ne pas appliquer le règlement en faveur des particuliers. Ceux qui occupent des postes, etc. dans les organismes publics énumérés dans le règlement (annexe II) sont exclus de la définition de «employé» et par conséquent des prestations du Régime. (Un coup d'œil à l'Annexe montre que cette exclusion est conforme aux modalités de la Loi des subsides). Pourtant, l'article 2(2) permet au conseil de supposer que nonobstant cette exclusion «le conseil du Trésor (peut) en décider autrement». En utilisant ce pouvoir non seulement le conseil pourrait contourner les dispositions de la Loi car, qui pourrait contester ou même savoir

[*Texte*]

extending benefits and incurring expense beyond the contemplation of Parliament, but it could also take decisions which, if not actually unfair or discriminatory, would well appear to be so.

It is notable that the draftsman of Schedule II can not have had section 2(2) in mind for he took care to include within the Schedule one specific provision giving the Board power to modify the total exclusion ordained by the subsection. The final body enumerated is "a Royal Commission established under Part I of the Inquiries Act". In this instance alone there is the saving phrase "except for employees of a class designated by the Treasury Board". If such a carefully drawn exception is written in here, what justification is there for the wide power conferred on the Board by section 2(2)? It is to be observed, finally, that this specific exception does not suffer from the same defect of arbitrariness as does the power given by subsection 2 as the Board is limited to designating a *class* and cannot designate individuals.

Public Service Health Insurance Regulations—SOR/72-101; SOR/72-124; SOR/72-199; SOR/73-24; SOR/73-59; SOR/73-166; SOR/73-283; SOR/73-662; SI/73-104; SI/74-39; SI/74-65; SI/74-129.

Hospital Insurance (Outside Canada) Regulations—SOR/73-21; SOR/73-367.

Mr. Eglington: Comment Number 2 really relates to procedural matters by which the Treasury Board comes to stand in the shoes of the Governor in Council for the making of these regulations. In order for the Treasury Board to stand in the shoes of the Governor in Council, there has to be a designation by the Governor in Council of the particular statute which is being administered or pursuant to which the regulations are being made. The question therefore is whether Appropriation Act Number 6 of 1960 has been so designated so that the Treasury Board instead of the Governor in Council may make the regulations under it. That is a matter which can be satisfied by inquiry addressed to the Treasury Board.

• 1015

It may be that also they have the authority to act in the place of the Governor in Council under some other statute that we could not find, and there is therefore a general question whether the source of the Treasury Board's power to stand in the place of the Governor in Council ought to be recited at the beginning of the regulation. It is a comment that we have made about the superannuation regulations, that they should not simply recite Section 32 of the Public Service Superannuation Act but that they should also cite Section 5 of the Financial Administration Act, which explicitly gives them the authority to act for the Governor in Council and under the Public Service Superannuation Act. So that is the question, really, of recital of authority.

Numbers 3, 4 and 5 relate to discrepancies between the English and the French texts. There are some omissions and one phrase which I am advised does not mean the same thing in French as it does in English.

[*Interprétation*]

comment contester ce qu'il fait, et donc étendre ainsi les prestations et occasionner des dépenses supérieures à ce qu'avait envisagé le Parlement, mais il pourrait également prendre des décisions qui, si elles ne sont pas vraiment injustes ni discriminatoires, pourraient très bien le paraître.

Il est remarquable que le rédacteur de l'Annexe II ne peut avoir eu l'article 2(2) à l'esprit car il a pris soin d'y inclure une disposition particulière donnant au conseil le pouvoir de modifier toute exclusion ordonnée par le paragraphe. L'organisme définitif qui est cité est «une Commission royale établie en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes». Dans ce cas seulement, il y a l'exception suivante: «sauf en ce qui concerne les employés d'une catégorie désignée par le conseil du Trésor». Si l'on a pris soin de prévoir ici une exception de ce genre, quelle est la justification des larges pouvoirs conférés au conseil par l'article 2(2)? Il faut enfin observer que cette exception n'a pas le défaut d'être arbitraire comme l'est le pouvoir donné par le paragraphe 2, puisque le conseil doit se limiter à désigner une *catégorie* et ne peut désigner des individus.

Règlements sur l'assurance maladie de la fonction publique—DORS/72-101; DORS/72-124; DORS/72-199; DORS/73-24; DORS/73-59; DORS/73-166; DORS/73-283; DORS/73-662; TR/73-104; TR/74-39; TR/74-65; TR/74-129.

Règlements sur l'assurance-hospitalisation (hors du Canada)—DORS/73-21; DORS/73-367.

M. Eglington: Le commentaire n° 2 traite des procédures par lesquelles le Conseil du Trésor en vient à agir en lieu et place du gouverneur en conseil pour l'élaboration de ces règlements. Afin que le Conseil du Trésor puisse se substituer au Gouverneur en conseil, il faut que ce dernier désigne la Loi en vertu de laquelle sont édictés les règlements. La question qui se pose est donc la suivante: Est-ce que la Loi des subsides numéro 6, 1960, a bien été désignée de la sorte, afin que le Conseil du Trésor et non le Gouverneur en conseil puisse édicter les règlements en vertu de cette Loi? Il suffit, pour y répondre, de se renseigner auprès du Conseil du Trésor.

Il se peut également que le pouvoir d'agir en lieu et place du Gouverneur en conseil lui soit conféré par une autre loi, dont l'origine ne serait pas précisée, et c'est pourquoi on peut se demander s'il ne serait pas souhaitable de mentionner, dans le préambule au règlement, en vertu de quelle autorité le Conseil du Trésor se substitue au Gouverneur en conseil. Nous avions d'ailleurs fait remarquer, à propos des règlements concernant les régimes de pension de retraite, qu'il ne devrait pas se contenter de citer l'article 32 de la Loi sur la pension de la fonction publique, mais qu'il devrait également citer l'article 5 de la Loi sur l'administration financière, qui lui donne expressément le pouvoir d'agir pour le Gouverneur en conseil dans le cadre de la Loi sur la pension de la fonction publique. C'est donc en réalité une question d'énoncer de pouvoirs.

Les paragraphes 3, 4 et 5 portent sur certaines différences entre les versions anglaise et française. On y signale certaines omissions ainsi qu'une expression dont on me signale qu'elle a mal été traduite en français.

[*Text*]

Comment 6. This one . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Excuse me, Mr. Eglington. I suppose that matter might be taken up very promptly with the people concerned so that the corrections can be made. This is not a matter of principle, but it could obviously lead to some difficulties if it is not rectified pretty promptly.

Mr. Eglington: Item Number 6. This involves a rather complicated exercise in interpretation. The Appropriation Act refers to making the health insurance regulations in relation to such persons and their dependants as the Governor in Council prescribes, who would then fall into certain categories, who hold offices or positions or who are contributors to the Superannuation Fund or members of the Armed Forces or the RCM Police.

These particular regulations do not cover that whole category of persons. An employee, for the purposes of these particular regulations, is defined in Section 2 and it excludes the RCM Police in particular, who have their own particular regulations. An essential element of the definition of "employee" there is a person who has been designated by the Treasury Board pursuant to Paragraph 3(1)(d). So in order to be an employee to get the benefit, you have to be designated under Paragraph 3(1)(d).

If you turn to Paragraph 3(1)(d), you will see that it reads:

> Subject to subsection (2), an employee is eligible to join the plan when he has, as an individual or as a member of a class, been designated by the Treasury Board as a person so eligible.

So it really is a tautologist definition. An "employee" is a person who has been designated, but in order to be designated you have to be an employee. The definition is circular.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is all-embracing, I would say.

Mr. Eglington: There is also the issue in subsection (2) where it says that:

> No person is eligible to join the plan.

Subsection (2)(ii)—I am sorry.

> Notwithstanding anything in these regulations, the expression "employee" does not include a person who holds an office

etc.

> of a body mentioned in Schedule II unless in the opinion of the Treasury Board that person otherwise comes within that expression.

That is, the expression "employee". So this says that certain people cannot be employees unless the Treasury Board says they are employees, which gives the Treasury Board a discretion to designate individuals or classes of people as employees even though they have been expressly excluded by the regulations.

[*Interpretation*]

Commentaire numéro 6. Ce commentaire . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Excusez-moi de vous interrompre, monsieur Eglington, mais je pense qu'on pourrait contacter les personnes concernées, ce qui permettrait de régler très rapidement ce problème. Il ne s'agit pas d'une question de principe, mais les conséquences d'une telle erreur pourraient être fâcheuses s'il n'y était pas remédié immédiatement.

M. Eglington: Commentaire, numéro 6, donc. Il s'agit d'un problème d'interprétation assez complexe. La Loi des subsides stipule que les règlements relatifs à l'assurance-maladie seront applicables aux personnes désignées par le Gouverneur en conseil, ainsi qu'à celles dont elles ont la charge, et que ces personnes feront alors parties de certaines catégories d'employés ou de cotisants aux fonds de pension, ou encore de membres des Forces armées ou de la Gendarmerie royale du Canada.

Les règlements en question ne couvrent pas l'ensemble de la catégorie mentionnée. Ainsi, l'article 2 qui définit la notion d'employé aux fins de ces règlements, exclut les membres de la GRC, qui sont régis par leur propre règlement. L'un des éléments essentiels de la définition du terme «employé» est le fait que cette personne doit avoir été désignée par le Conseil du Trésor en vertu du paragraphe (3)(1)(*d*). Par conséquent, pour qu'une personne ait droit aux prestations, il faut qu'elle ait été désignée dans le paragraphe 3(1)(*d*).

Je cite donc le paragraphe 3(1)(*d*):

> Sous réserve des dispositions du paragraphe (2), une personne qui est un employé peut adhérer au régime quand, en tant qu'individu ou que membre d'une certaine catégorie, elle a été désignée par le Conseil du Trésor comme une personne admissible.

Voilà qu'il s'agit d'une définition tautologique. Un «employé» est donc une personne désignée, mais pour être désigné, il faut être employé. On tourne en rond.

Le coprésident (M. McCleave): En effet, c'est plutôt vague.

M. Eglington: Il faut également citer le cas du paragraphe 2, qui se lit comme suit:

> Aucune personne n'est admissible à adhérer au régime.

Excusez-moi Article 2, paragraphe (2)

> Nonobstant toute disposition du présent règlement, l'expression «employé» ne comprend pas une personne qui occupe un emploi.

etc.

> specifié à l'annexe II, à moins que le Conseil du Trésor n'en décide autrement.

Il s'agit donc de la catégorie définie par l'expression «employé». On voit donc qu'un certain nombre de personnes ne peuvent pas être considérées comme des employés à moins que le Conseil du Trésor n'en décide ainsi, ce qui donne à ce dernier le pouvoir discrétionnaire d'inscrire des individus ou des catégories de personnes à titre d'employés même lorsqu'ils ont été expressément exclus en vertu des règlements.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is that not a sort of queen of hearts type of approach, what the queen decides?

• 1020

Mr. Eglington: That is true, but it is also inconsistent with the second schedule itself because in the second schedule the draftsman has taken thought of this particular problem of the queen of hearts and provides the list of people or bodies whose employees are not employees for the purposes of the regulations. In the case of a royal commission, the draftsman has expressly provided that Treasury Board may designate a class of employees of royal commissions to be employees for the purposes of these regulations.

The question arises why, if the draftsman took thought to put that in the schedule to enable the Treasury Board to include classes and employees, was it necessary to give Treasury Board power under Subsection 2(2) to proceed to designate anybody as an employee if they want to who happens to work for a body in the second schedule?

This really, I suppose, involves a question of how difficult these things are to administer and whether it is essential that the Treasury Board should have this power of dispensing with the regulations in particular instances, especially as the result of their dispensation in any instances to increase the expenditure of public funds, so they include people in the definition of employee; there are more people in respect of whom benefits are payable.

An hon. Member: How will we rectify it?

Mr. Eglington: I do not know that we can rectify it but perhaps we can ask Treasury Board if they could give an explanation of the particular way in which this has been drafted and what purpose it serves. I think Treasury Board are also on our list here—yes, Treasury Board. We do not have a contact for Treasury Board yet either. There is a whole stack of things piled up waiting to go to Treasury Board and this is one of them. The Committee may care to ask Treasury Board for an explanation of this rather involved business.

Mr. Robinson: Why do we not do it now and ask them to appoint somebody as their liaison person with this Committee at the same time, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There might be something that you could draft for the co-chairman to send out to the Minister. That we shall do.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have also 72-124 with some comments on it, the Public Service Health Insurance Regulations amendment.

Mr. Eglington: The first two comments, really, have been covered already. It is a question of recital of authority and then the question of any further enactment. The third comment is on authority as well.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The third comment is really the important one. I should imagine that ought to be inserted in our proceedings. Do you want to say something in particular about that, Mr. Eglington? The authority ought to be clearly stated.

[*Interprétation*]

Le coprésident: Il s'agit en quelque sorte d'un fait du prince, n'est-ce pas?

M. Eglington: Tout à fait exact, mais en plus, qui ne respecte pas le seconde annexe; en effet, le rédacteur de la seconde annexe a eu la prévoyance de dresser la liste des personnes ou des organismes dont les employés ne sont pas considérés comme employés aux fins des règlements en question. A l'inverse, dans le cas des commissions royales, le rédacteur a précisé de manière expresse que le Conseil du Trésor pouvait désigner une catégorie d'employés des commissions royales afin qu'il entrent dans le champs d'application de ces règlements.

On peut alors poser la question suivante: étant donné que le rédacteur a pris la peine d'inclure l'annexe en question afin de permettre au Conseil du Trésor de désigner certains employés ou certaines catégories d'employés, pourquoi, dis-je, le paragraphe 2(2) donne-t-il au Conseil du Trésor le pouvoir de désigner des personnes travaillant pour les organismes énumérés dans la seconde annexe?

Ceci montre bien à quel point il est difficile d'administrer dans ce domaine et pose la question de savoir s'il est essentiel que le Conseil du Trésor puisse passer outre aux règlements dans des cas particuliers, notamment lorsque cela a pour effet d'accroître les dépenses publiques; en effet, lorsqu'ils élargissent la définition de l'employé, cela accroît le nombre des personnes autorisées à recevoir des prestations.

Une voix: Comment rectifier cela?

M. Eglington: Je ne crois pas que nous puissions rectifier cela, mais peut-être pourrions-nous demander au Conseil du Trésor une explication sur la façon dont ce texte a été rédigé. Je crois d'ailleurs que le Conseil du Trésor figure sur notre liste; oui, en effet. Nous n'avons encore personne pour assurer la liaison avec le Conseil du Trésor, bien que nous ayons de nombreuses questions à soulever. Peut-être le Comité souhaiterait-il demander une explication du Conseil du Trésor au sujet de cette question épineuse.

M. Robinson: Monsieur le président, il est peut-être temps que nous demandions au Conseil du Trésor de nous expliquer ce point et, par la même occasion, d'y nommer quelqu'un chargé d'assurer la liaison avec notre Comité.

Le coprésident (M. McCleave): Je suggère que vous rédigiez une note que le coprésident pourrait transmettre au ministre. C'est ainsi que nous procéderons.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous devons également examiner le règlement 72-124, intitulé Modifications au règlement sur l'assurance maladie de la Fonction publique; ce règlement a lui aussi fait l'objet de commentaires.

M. Eglington: Je crois que nous avons déjà traité des deux premières observations. Il s'agit, d'une part, de l'énoncé du pouvoir et, d'autre part, des lois ultérieures. La troisième observation porte également sur la définition des pouvoirs.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que c'est là le point important et qu'il y a lieu de l'insérer dans notre compte rendu. Avez-vous des commentaires à ce sujet, monsieur Eglington? Je crois que l'énoncé de pouvoir doit être parfaitement clair.

[*Text*]

PUBLIC SERVICE HEALTH INSURANCE REGULATIONS, amendment

Financial Administration Act

T.B. 711911

October 21, 1974

Since section 26(4) of the Interpretation Act says explicitly that the power to make a regulation includes the power to amend that regulation and this Regulation amounts to the mere addition to the Second Schedule, it would appear to be in order. However, the effect of the addition of the Great Lakes Pilotage Authority to the Schedule is the increase the class of persons in respect of whom money will be spent. Consequently, the authority must still be sought as for the principal regulation and ought clearly to be stated. It would appear to be Vote 124 of Aupropriation Act No. 6, 1960 and not the Financial Administration Act.

See SOR/72-101, SOR/73-21

Mr. Eglington: It is simply again, that it ought to be stated because the effect of this particular amendment is further to increase the charges on the public funds.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think on 71-199, we have already . . .

Mr. Eglington: I think we have canvassed the matters that are included in all of these files and brought them all up together.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, that is right. It is really unnecessary therefore to put in our record the comments on these particular things because they have already been covered.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Could I ask Mr. Eglington a question, Mr. Chairman?

Does the setting forth of the sum of $1 or the like automatically give a right for departments to make regulations dealing with the spending of that money? Where does the right of making regulations come from, including something in an appropriation act?

• 1025

Mr. Eglington: It comes from expressed words. The vote will include words to the effect that the money is to be disbursed, or if the money is for particular purposes, in accordance with regulations made by the Governor in Council.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this always done, that this right of making regulation is then provided with that particular vote?

Mr. Eglington: Within the vote.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You are satisfied that this is always done.

Mr. Eglington: Yes. I should say there is a distinction really between the sort of thing we have been looking at here and dollar items, because these are in a sense real appropriations. They are real sums of money—$800,000 or $2 million or whatever—that have been specifically appropriated for the purpose of the health insurance plans. These particular ones are not dollar items. They are real appropriations.

[*Interpretation*]

RÈGLEMENT SUR L'ASSURANCE MALADIE DE LA FONCTION PUBLIQUE—Modification

Loi sur l'administration financière

C.T. 711911

Le 21 octobre 1974

Comme l'article 26(4) de la Loi d'interprétation stipule clairement que le pouvoir de faire un règlement comprend le pouvoir d'amender le règlement et que le règlement consitute un simple apport à la seconde annexe, il semble dans l'ordre. Cependant, l'addition de l'administration de pilotage des Grands lacs à l'annexe a eu pour effet d'accroître la classe de personnes pour qui des sommes peuvent être dépensées. Conséquemment, on doit en demander le pouvoir, comme pour le règlement principal, pouvoir qui doit être clairement indiqué. Il semble qu'il s'agisse du crédit 124 de la Loi no 6 de 1960 portant affection de crédits et non de la Loi sur l'administration financière.

Voir DORS/72-101, DORS/73-21

M. Eglington: Comme tout à l'heure, l'énoncé de pouvoir a son importance car cet amendement a pour effet d'augmenter les dépenses publiques.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que pour le règlement 72-199, nous avons déjà . . .

M. Eglington: Nous avons en effet examiné l'ensemble de ces dossiers et regroupé les questions en rubriques.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est exact. Il est par conséquent inutile d'inscrire au compte rendu les observations sur des sujets qui ont déjà été examinés.

Le coprésident (M. McCleave): Puis-je poser une question à M. Eglington, monsieur le président?

Est-ce que le simple fait d'inscrire une somme de $1 confère automatiquement aux ministères le droit d'édicter des règlements pour la ventilation des dépenses? Quelle est la source du pouvoir réglementaire? Serait-ce une loi de subsides?

M. Eglington: Cela dépend de l'énoncé. Il est précisé, dans le texte portant autorisation de crédit, que le montant doit être dépensé, ou si le crédit a été accordé à des fins particulières, qu'il le sera conformément aux règlements édictés par le gouverneur en conseil.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que le droit d'édicter des règlements est accordé en même temps que le crédit?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Êtes-vous certain que c'est toujours le cas?

M. Eglington: Oui. Je dois dire qu'il y a une différence entre les rubriques que nous avons examinées jusqu'à présent et les crédits de $1; nous avons traité de véritables affectations de crédits, c'est-à-dire de sommes qui peuvent être de l'ordre de $800,000 ou de 2 millions de dollars, par exemple, et qui ont été accordées au titre du régime d'assurance-maladie.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Chairman, there is one matter perhaps the committee could give its consideration to. We have two other orders of reference. One deals with the Member of Parliament and Senator's right for information, that is, in dealing with the production of papers, and the other deals with the public's right to information. We have had referred to us a statement of principle tabled by the president of the Privy Council, Mr. Sharp, I think on December 19, dealing with the notices of motions for the production of papers. We also have the subject matter of Mr. Ged Baldwin's Bill C-225, and that is an act respecting the right of the public to information concerning the public business.

When we get into the end of February and March, and April particularly, there is going to be a tremendous amount of competition by committees because they are dealing with the estimates. But our group does not deal with estimates, or I hope not anyway. So what I am going to suggest, if it meets the approval, is that we try to get Mr. Sharp or Mr. Reid to come before us in what seems to be a relatively quiet time so that we can at least get their views on the guidelines for notices of motions for the production of papers. Then perhaps after that we could determine what other witnesses we would want to hear. But if this is agreeable, I will speak to Mr. Sharp and Mr. Reid today and see if we can get them either next week or the week after. Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): A motion to adjourn is in order, I suppose.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That has just been done.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur le président, peut-être le Comité voudrait-il passer à présent à l'examen de deux ordres de renvoi. Le premier porte sur le droit à l'information des membres de la Chambre des communes et du Sénat, relativement à la production de documents, et le second porte sur le droit du public à l'information. On nous a transmis une déclaration de principe présentée le 19 décembre, je crois, par le président du Conseil privé, M. Sharp; il s'agit des avis et des motions concernant la présentation de documents. Il y a également la question soulevée par M. Baldwin, le Bill C-225, qui est une loi relative au droit du public à l'information concernant les affaires publiques.

On peut prévoir que d'ici la fin de février, mars et surtout au mois d'avril, il y aura une concurrence terrible entre les comités car ils devront examiner les prévisions budgétaires. Mais tel n'est pas le cas pour notre comité, du moins je l'espère. Je propose par conséquent que nous demandions à M. Sharp ou à M. Reid de permettre de profiter de l'accalmie afin d'entendre leur point de vue sur les principes directeurs applicables aux avis de motion pour la présentation de documents. Il nous sera alors loisible de décider quels témoins nous devrons convoquer par la suite. Avec votre accord, j'aimerais demander aujourd'hui à M. Sharp et à M. Reid s'ils pourront comparaître la semaine prochaine ou la semaine suivante. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense que tout le monde est d'accord pour une motion d'ajournement.

Le coprésident (M. McCleave): Cela vient d'être fait.

Government Publications

Issue No. 12

Thursday, February 13, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 12

Le jeudi 13 février 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

28579—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	Railton
Laprise	Robinson—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*)

On Wednesday, February 12, 1975:

Mr. Baker (*Gander-Twillingate*) replaced Mr. Fox

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement

Le mercredi 12 février 1975:

M. Baker (*Gander-Twillingate*) remplace M. Fox

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 13, 1975
(12)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:38 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, The Honourable Senator Eugene A. Forsey, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau, Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Béchard, Brewin, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), McCleave, Railton and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee; Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1.*)

The Committee proceeded to consider SOR's as follows:

On SOR/73-153, Trade Mark Rules, amendment,

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Consumer and Corporate Affairs with respect to certain comments on the said Regulation.

On SOR/74-581, Anti-dumping Tribunal Rules of Procedure,

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Finance with respect to certain comments on the said Regulation.

The Committee considered SOR/74-603, Variation and Removal of Reduction in Tariffs Order; SOR/74-605, Urban Development and Transportation Plans Regulations; SOR/74-614, N.H.A. Maximum Interest Rates Regulations, amendment; SOR/74-620, Food and Drug Regulations, amendment; SOR/74-630, Protection of Securities (Insurance Companies) Regulations and SOR/74-631, Income Tax Regulations, amendment.

The Committee considered two letters dated February 6, 1975, from the Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council), being replies related respectively to SOR/74-492 and SOR/74-496, both Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada and SOR/74-501, Schedule to the Public Service Staff Relations Act, amendment, previously considered by the Committee on November 14, 1974.

The Committee considered a letter from the Department of National Health and Welfare relating to SOR's/72-43, 72-222 and 74-601, all Radiation Emitting Devices Regulations, previously considered by the Committee on January 30, 1975.

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond further with the appropriate official of the Department of National Health and Welfare with respect to certain comments on the said Regulations.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 13 FÉVRIER 1975
(12)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 38 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau, Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Béchard, Brewin, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), McCleave, Railton et Robinson.

Aussi présents: M. G. C. Eglington, conseiller auprès du Comité; M^lle^ Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n°1.*)

Le Comité entreprend l'étude des DORS suivants:

DORS/73-153, Règles relatives aux marques de commerce—Modification,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de la Consommation et des Corporations concernant certains commentaires sur ledit règlement.

DORS/74-581, Règles de Tribunal antidumping,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère des Finances concernant certains commentaires sur ledit règlement.

Le Comité étudie le DORS/74-603, Décret de modification et de suppression de l'abaissement des tarifs; le DORS/74-605, Règlement sur les plans d'aménagement urbain et sur les plans de transport; le DORS/74-614, Règlement sur les taux d'intérêt maximums de la LNH—modification; le DORS/74-620, Règlements sur les aliments et drogues—Modification; le DORS/74-630, Règlement relatif à la protection des titres (compagnies d'assurance) et le DORS/74-631, Règlements de l'impôt sur le revenu—Modification.

Le Comité étudie deux lettres datées du 6 février 1975, du greffier adjoint du Conseil privé (arrêtés en conseil), qui sont des réponses concernant respectivement le DORS/74-492 et le DORS/74-496, Ordonnances Générales Revisées de la Commission des Transports du Canada, et le DORS/74-501, Annexe I de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, modification, étudiés précédemment par le Comité le 14 novembre 1974.

Le Comité étudie une lettre du ministère de la Santé et du Bien-être social relative aux DORS/72-43, 72-222 et 74-601, Règlements sur les dispositifs émettant des radiations, étudiés précédemment par le Comité le 30 janvier 1975.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique à nouveau avec le représentant compétent du ministère de la Santé et du Bien-être social concernant certains commentaires sur lesdits règlements.

On SOR/73-404, Hamilton Harbour Tariff of Berthage Charges, amendment, with SOR's/73-405 and 74-240,

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the appropriate officials of the Ministry of Transport with respect to certain comments on the said Regulations.

On SOR/74-67, Windsor Harbour Commission General By-Law,

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Ministry of Transport with respect to certain comments on the said Regulation.

SOR/74-650, Oshawa Harbour Commissioners By-Laws, amendment, with SOR's/72-132, 73-69, 73-131, 73-132, 73-133, 73-328, 73-392, 73-518, 74-78 and 75-12, was allowed to stand.

On SOR/74-12, Port Alberni Assembly Wharves By-Law,

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Ministry of Transport with respect to certain comments on the said Regulation.

Agreed,—That the comments by the Counsel to the Committee on SOR's/73-153, 74-581, 74-605, 73-404, 74-67 paragraph 2 thereof and 74-650 paragraph 2 thereof be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

Agreed,—That this Committee do now proceed *in camera.*

Agreed,—That the Counsel to the Committee and the Joint Clerks of the Committee draft proposals for staffing the Committee for consideration by the Joint Chairmen.

At 11:00 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/73-404, Tarif des droits de cargaison du port d'Hamilton—modification et les DORS/73-405 et 74-240,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec les représentants compétents du ministère des Transports concernant certains commentaires sur lesdits règlements.

DORS/74-67, Règlement général de la Commission du port de Windsor,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère des Transports concernant certains commentaires sur ledit règlement.

Le DORS/74-650, Règlement des commissaires du port d'Oshawa—modification, et les DORS/72-132, 73-69, 73-131, 73-132, 73-133, 73-328, 73-392, 73-518, 74-78 et 75-12 sont réservés.

DORS/74-12, Règlement sur les quais de groupage de port Alberni,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère des Transports concernant certains commentaires sur ledit règlement.

Il est convenu,—Que les commentaires du conseiller auprès du Comité sur les DORS/73-153, 74-581, 74-605, 73-404, 74-67, paragraphe 2, et le DORS/74-650, paragraphe 2, soient imprimés *in extenso* dans les témoignages de la séance de ce jour.

Il est convenu,—Que le Comité siège maintenant à *huis clos.*

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité et les cogreffiers du Comité rédigent des propositions concernant la dotation en personnel du Comité aux fins d'étude par les coprésidents.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, February 13, 1975.

• 0942

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): What is the first item on our agenda? Presumably we will start in on the instruments that are before us, which appear to be a substantial bundle; the first one being Harbour Commission Regulations, if I am correct. Is that so?

Mr. Eglington: I am afraid not.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, have I got the wrong thing? Yes, I evidently have.

Mr. Eglington: The material we have got is in three bundles, I think, for this meeting.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I was away all day yesterday and I evidently did not pick up what I should have.

The first item is, I now see: Trade Mark Rules, amendment.

Mr. Eglington: Yes; SOR/73-153.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, would Mr. Eglington or Miss Mayrand like to set this before us? Is this something that should go in our proceedings, in your judgment?

Mr. Eglington: Well, I am not sure.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, start in on it and we will see then what we think of it.

Mr. Eglington: This one would fall under criteria numbers 4, 9, and possibly 1(a), and 7. It concerns an amendment to the Trade Mark Rules which lifts a bar which used to exist on the registrar's furnishing information and giving legal opinions, and the amended regulation now purports to permit the registrar to disclose information and to give legal opinions when to do so would be, in his opinion, in the public interest.

There are certain provisions in the Trade Marks Act which open the actual register and some supporting documents to public inspection and which also entitle people who have filed documents and information to insist that they remain private unless ordered to be made public by a court; so that, inevitably, this particular amendment would have to be read subject to those provisions in the act.

Nevertheless, what it does do is to give the registrar an untrammelled discretion as to when he will disclose information and when he will give a legal opinion; and it seems particularly odd to do this when Parliament has expressly turned its mind, when the act was passed, to permit the inspection of the index and supporting documents and to provide for the privacy of some of the information furnished; and it seems odd that now, by administrative discretion, all other information is to be made available whenever the registrar sees fit. It would appear to be an unusual or unexpected use of the regulation-making power; and the power in this instance is very vague: regulations for carrying into effect the purposes and provisions of the act.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 13 février 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Quelle est la première question à l'ordre du jour? Je suppose que nous allons commencer l'étude des textes réglementaires qui semblent être assez nombreux; le premier porte sur les règlements du Conseil des ports nationaux, si je ne fais erreur. Est-ce exact?

M. Eglington: Je crains que non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce n'est pas le bon? Non, c'est évident.

M. Eglington: Les documents de la réunion sont réunis en trois paquets.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'étais absent hier toute la journée et il est évident que je n'ai pas pris ce que j'aurais dû prendre.

Je vois maintenant que le premier texte porte sur une modification des règles relatives aux marques de commerce.

M. Eglington: Oui; DORS/73-153.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Eglington ou mademoiselle Mayrand pourraient-ils nous donner une explication? A votre avis, ce commentaire devrait-il figurer au compte rendu?

M. Eglington: Je n'en suis pas certain.

Le coprésident (sénateur Forsey): Commencez et nous verrons ce que j'en pense.

M. Eglington: Ce texte est soumis aux critères n^{os} 4, 9 et peut-être même à 1*a*) et 7. Il s'agit d'une modification des règles relatives aux marques de commerce. Elle vise à supprimer l'interdiction faite au registraire de communiquer des renseignements et de donner des conseils juridiques. La modification veut maintenant accorder au registraire la liberté de communiquer des renseignements et de donner des conseils juridiques lorsque, à son avis, c'est dans l'intérêt public.

Certaines dispositions de la Loi sur les marques de commerce rendent accessibles à l'inspection publique le registre lui-même ainsi que les documents sur lesquels s'appuient les inscriptions au registre; elles accordent aussi le droit aux personnes qui ont déposé des documents et informations d'insister pour que ceux-ci demeurent confidentiels, sauf par ordonnance contraire d'un tribunal. Il est donc inévitable que cette modification soit interprétée en fonction de ces dispositions de la loi.

Néanmoins, cette modification donne pleine et entière liberté au registraire de décider quand il communiquera des renseignements et donnera des avis juridiques; ce qui semble plutôt étrange puisque, au moment où la loi a été adoptée, le Parlement a expressément voulu permettre l'inspection du registre et des documents à l'appui tout en préservant le caractère confidentiel de certaines informations. Il semble étrange que l'on veuille maintenant, au moyen d'une mesure administrative, rendre tous les autres renseignements disponibles, à la discrétion du registraire. Il semble que c'est là une utilisation inhabituelle, ou inattendue, du pouvoir de réglementation; de plus ce pouvoir est très vague en l'occurence: il s'agit de règlements sur la mise en vigueur des objectifs et dispositions de la loi.

[*Text*]

It would appear to be also a matter which ought properly to be dealt with by legislation and not by regulation. It might possibly be *ultra vires*; I suppose in very general words, carrying into effect the purposes of the act would not extend to cover this particular regulation and it perhaps could be thought of as infringing the rule of law in the sense that an unbridled discretion is given to a public official.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am inclined to think that this is a matter complex enough that it ought to be inserted in our record. Is there any objection?

SOR/73-153

TRADE MARK RULES, amendment
Trade Marks Act
P.C. 1973-571

September 5, 1974

Rule 12 stood unamended since 1954 and read, in its original form, as follows:

> "In response to any inquiry, the Registrar shall not furnish any information the giving of which requires a search of his records or express any opinion which concerns the interpretation of the Act or these regulations or the registrability of any trade marks not the subjet of a pending application for registration."

The amendment adds the words:

> "... unless the Registar in his discretion is satisfied that the furnishing of such information or the expression of such an opinion would be in the public interest."

The effect of the amendment is to lift the complete prohibition on the imparting of information and opinions and to give to the Registrar an unfettered discretion as to when and to whom he will divulge information or deliver himself of an opinion.

Rule 12 stands in isolation in the Trade Mark Rules and its subject matter is not dealt with by any other Rule. The authority for making Rule 12 is not conferred explicitly by the Trade Marks Act but would need to be drawn from the general words of section 65 which empower the Governor in Council to make "regulations for carrying into effect the purposes and provisions of this Act."

Rule 12 involves not searching the Register for information but asking the Registrar to furnish information, whether from the Register or elsewhere in his records, and the giving by him of opinions on what are matters of law. The right to search the Register is protected by the statute and is not impinged upon by this Rule. Section 28 provides that:

> "... the register, the documents upon which the entries therein are based, all applications, including those abandoned, and the indexes (sic) shall be open to public inspection during business hours and the Registar shall, upon request and payment of the fee presented therefor, *furnish a copy* certified by him of any entry in the register or indexes (sic), or of any such document or application."

[*Interpretation*]

En outre qu'il serait plus approprié de régler cette question au moyen d'une loi et non d'un règlement, qui est peut-être *ultra vires*; je suppose que de façon générale, l'application de la loi n'irait pas jusqu'à comprendre ce règlement dont on pourrait considérer qu'il empiète sur la loi dans la mesure où il donne pleine et entière discrétion à un fonctionnaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis d'avis que cette question est suffisamment complexe pour que le commentaire soit versé au compte rendu. Y a-t-il objection?

DORS/73-153

RÈGLES RELATIVES AUX MARQUES DE COMMERCE—MODIFICATION
Loi sur les marques de commerce
C.P. 1973-571

Le 5 septembre 1974

Depuis 1954 aucune modification n'a été apportée à la règle 12, et sous sa forme initiale son libellé était le suivant:

> «En réponse à des questions, le registraire ne doit fournir aucun renseignement dont la communication exige une inspection de ses archives, ni exprimer une opinion sur l'interprétation de la Loi ou des présents règlements, ou sur la possibilité d'enregistrer une marque de commerce qui ne fait pas l'objet d'une demande pendante d'enregistrement.»

La modification ajoute le libellé suivant:

> «... à moins que le registraire ne juge que la communication du renseignement ou l'expression d'une telle opinion est dans l'intérêt public.»

Elle vise à supprimer l'interdiction complète de communiquer des renseignements et d'exprimer des opinions et accorde au registraire la liberté complète de décider dans quelles circonstances et à qui il divulgera des renseignements ou exprimera une opinion.

La règle 12 demeure distincte des règles relatives aux marques de commerce et aucune autre règle ne renferme des dispositions sur le sujet qui y est traité. L'autorisation d'élaborer la règle 12 n'est pas conférée explicitement par la Loi sur les marques de commerce, mais il serait nécessaire de se référer à cette fin aux termes généraux de l'article 65 qui confère au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir «des règlements pour la réalisation des objets et l'exécution des dispositions de la présente loi.»

La règle 12 ne prévoit pas de compulser le registre pour recueillir des renseignements, mais de demander au registraire de les fournir, soit en les puisant dans le registre ou ailleurs dans ses dossiers, et d'exprimer des opinions sur des questions juridiques. Le droit de compulser le registre est protégé par la Loi et la présente règle n'empiète pas sur ce droit.

> «... le registre, les documents sur lesquels s'appuient les inscriptions y figurant, toutes les demandes, y compris celles qui sont abandonnées, ainsi que les index, sont accessibles à l'inspection publique durant les heures de bureau, et le registraire doit, sur demande et sur paiement du droit prescrit à cet égard, fournir une copie, certifiée par lui, de toute inscription dans le registre ou les index, ou de tout document ou demande de ce genre.»

[*Texte*]

There is a proviso in section 49(6):

> "The Registrar shall, if so required by an applicant (for registration of a mark) take steps to ensure that any document, information or evidence furnished for the purpose of that application other than the matter entered in the register, is not disclsoed to any other person except by order of a court."

The content of the present rule would necessarily be limited by sections 28 and 49(6) wherever applicable. But that would rarely be the case and the rule confers upon the Registar a discretion unlimited by any criteria but his own view of the public interest.

In fine, this rule, if not ultra vires the Act, is objectionable, first because of the arbitrary nature of the discretion conferred and, secondly, because it trespasses upon a field more properly the subject of parliamentary action. If Parliament concerns itself with opening of the register in one context it seems odd to open up the files of the Registrar in a capricious fashion by regulation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is there any discussion of what our counsel has just said?

Well, if nobody has any comments on it I suppose the best thing we can do is again to ask our counsel, individually or together, to approach the proper authority and find out what lies behind this and whether there is a satisfactory explanation for what appears, on the face of it, to be a somewhat odd provision, not to use a stronger term.

• 0945

Shall we proceed then to the next regulation? It is 74-581—Anti-Dumping Tribunal Rules of Procedure.

Mr. Eglington: First of all, there is a printing or typographical error in the fifth line of point two. At present it reads: "requirement in respect of proposals to carry out at any such," and it should read: "proposals to carry out any such rescission, change, alteration or variation,".

The Joint Chairman (Senator Forsey): Carry out any such what?

Mr. Eglington: Rescission, change, alteration or variation—and then the comma.

This particular comment falls under criteria numbers 13, 14, 1(a), and as regards paragraph 3 it also concerns criteria numbers 4 and 9.

The comment on section 29(2) of the rules is really a consideration of the drafting of the rules which would appear to be confusing, if not perhaps defective. They would appear to be defective at least in one respect, that the drafting of 29(2) must obviously have some words inserted in it to make any sense of it. Otherwise it negates its own effect.

The point would seem to be that the antidumping tribunal has been in existence for some years but this is the first time that rules of procedure have been promulgated. Obviously they have developed their particular mode of procedure and then codified them in the rules. The procedural side of it, as far as reviews and rescissions and changes and alterations, does not appear to be particularly clear in the rules as they are now drafted.

[*Interprétation*]

L'article 49(6) renferme la disposition suivante:

> «Le registre doit, s'il en est requis par l'auteur d'une demande (pour l'enregistrement d'une marque) prendre des mesures afin d'assurer qu'aucun document, renseignement ou preuve fourni aux fins de cette demande (autre que ce qui est inscrit au registre) ne soit divulgué à une autre personne, sauf par ordonnance d'un tribunal.»

Les dispositions de la présente règle seront nécessairement limitées par les articles 28 et 49(6), toutes les fois que c'est nécessaire. Mais ce serait rarement le cas et la règle confère au registraire une liberté d'action que ne restreint aucun critère excepté son propre jugement en matière d'intérêt public.

En définitive, la présente règle, si elle n'est pas ultra vires par rapport à la loi, est critiquable en premier lieu à cause du caractère arbitraire de la liberté d'action conféré et deuxièmement, parce qu'elle empiète sur un domaine qui relève plus particulièrement de décisions parlementaires. Si, dans un certain contexte, le Parlement se préoccupe de l'ouverture du registre, il semble étrange de permettre de consulter les dossiers du registraire de façon capricieuse en vertu d'un règlement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des commentaires sur ce que vient de dire notre conseiller?

Si personne n'a de commentaire, je suppose que le mieux est de demander, individuellement ou collectivement, à notre conseiller de contacter les autorités appropriées pour connaître le fond de la question et savoir s'il existe une explication satisfaisante à ce qui, de prime abord, semblerait être une disposition quelque peu inhabituelle, pour ne pas utiliser un terme plus fort.

Pouvons-nous passer au règlement suivant? Il s'agit du numéro 74-581—Règles du tribunal antidumping.

M. Eglington: Pour commencer, le texte anglais comporte une erreur de dactylographie à la cinquième ligne du deuxième paragraphe. Le texte se lit maintenant comme suit: *"requirement in respect of proposals to carry out a any such"*, et il devrait plutôt se lire: *"proposals to carry out any such rescission, change, alteration or variation,"*.

Le coprésident (sénateur Forsey): L'exécution de quoi?

M. Eglington: *Rescission, change, alteration or variation*—puis, la virgule.

Ces observations portent sur les critères nos 13, 14, 1*a*) ainsi que, en ce qui concerne le paragraphe 3, les critères 4 et 9.

Le commentaire de la règle 29(2) est en fait une réflexion sur le libellé des règles, qui semblerait être imprécis, si ce n'est peut-être imparfait. Il semblerait imparfait au moins à un égard, car le texte de la règle 29(2) doit, cela est évident, être repris plus longuement de façon à ce qu'il ait du sens. Autrement, il contredit son propre but.

Il semblerait que le tribunal antidumping existe déjà depuis quelques années, mais c'est la première fois que l'on promulgue une codification des règles de procédure. Il est évident que le tribunal a lui-même élaboré son code de procédure qu'il codifie ici sous forme de règlement. Les règles de procédure qui s'appliquent aux révisions, annulations et modifications ne semblent pas très claires dans le libellé actuel de la règle.

[*Text*]

As to rule 34, there is a nice historical point there which I have not headed off after at great length because it is very time-consuming. There is the issue of whether the statutory power to regulate sittings of the tribunal and procedures for making representations to the tribunal in conducting its business will extend to allowing the tribunal to determine what the effect is of a defect in the procedure before it.

Sometimes this is dealt with by statute and other times it is dealt with by rules of court. But given the very vague nature of Section 25(1) of the act, it might perhaps have been better if a power to cure defects in procedure had been given to the tribunal explicitly. Even if that point is ignored, the actual wording of the curative rule 34 is rather odd because it mentions setting aside proceedings. It mentions amending them, and then it goes on to empower the tribunal to deal otherwise with the proceedings as it thinks fit. It is a little difficult to contemplate what that could mean apart from setting aside the proceedings or permitting amendments. Of course the question of the terms that will be imposed is left empty as well.

Principally, I think the problem with this is a drafting problem.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Here again I think this should be inserted in our proceedings because it seems to me a complex matter which should be available in print.

ANTI-DUMPING TRIBUNAL RULES OF PROCEDURE
Anti-Dumping Act
P.C. 1974-2232

January 24, 1975

Section 25(1) of the Act reads:

"The Tribunal may, subject to the approval of the Governor in Council, make rules respecting
(a) the sittings of the Tribunal, and
(b) the procedure for making representations to the Tribunal and generally the manner of conducting any business before the Tribunal."

1. These Rules were laid before both Houses (Commons 22.10.1974; Senate 23.10.1974) as and within the time required by section 25(2) of the Act as amended by R.S.C., 2nd supp. c.1 section 5.

2. *Rule 29(2)*

It is to be observed that the Tribunal is not bound by these Rules during the course of any *review* made under section 31 of the Act.* It would seem, however, that the Rules do apply to any re-hearing or to any rescission, change, alteration or variation of an Order for Rule 30 prescribes a notification requirement in respect of proposals to carry out at any such, but not in respect of a review. It is far from obvious what is the distinction between a review and the other activities unless it is intended that a review be something separate and distinct which precedes a proposal to rescind, change, etc.

One assumes that Rule 29(2) is in any event to be glossed to read:

"The Tribunal is not bound by these Rules, other than Rule 29, during the course of any review—"

[*Interpretation*]

La règle 34 implique une question de droit coutumier assez intéressante que je n'ai pas étudiée très longuement car cela prendrait beaucoup de temps. On peut se demander si le pouvoir de réglementer les audiences du tribunal et la procédure de présentation des observations au tribunal dans l'accomplissement de ses fonctions s'étend à la prescription, par le tribunal, des conséquences juridiques d'une infraction à ces règles.

Cette question est parfois réglée au moyen d'une loi et, parfois, au moyen d'une décision du tribunal. Toutefois, compte tenu du caractère très général de l'article 25(1) de la loi, il aurait peut-être été plus approprié que l'on donne de façon explicite au tribunal le pouvoir de corriger des défauts de procédure. Abstraction faite de cet argument, le libellé même de la règle 34 est quelque peu étrange car il parle de rejeter, modifier ou traiter d'une autre manière les délibérations aux conditions que le tribunal jugera appropriées. Il est assez difficile de penser à autre chose si ce n'est le rejet des délibérations, ou la permission de les modifier. De plus, il n'est pas précisé non plus quelles seront les conditions imposées.

Je pense que le problème se situe surtout au niveau du libellé.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis à nouveau d'avis que ces commentaires soient versés au compte rendu car il s'agit d'une question complexe dont nous devrions avoir l'explication par écrit.

RÈGLES DU TRIBUNAL ANTIDUMPING
Loi antidumping
C.P. 1974-2232

Le 24 janvier 1975

Il est stipulé à l'article 25(1) de la Loi:

«Le Tribunal peut, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règles concernant
(a) les séances du Tribunal; et
(b) la procédure de présentation des observations au Tribunal, et, de façon générale, la procédure régissant le fonctionnement du Tribunal.»

1. Ces règles ont été déposées devant les deux Chambres (à la Chambre des communes, le 22/10/1974, et au Sénat, le 23/10/1974) et dans le délai prescrit à l'article 25(2) de la Loi modifié par les S.R.C., 2e supplément, ch. 1, article 5.

2. *Règle 29(2)*

On doit observer que le Tribunal n'est pas assujetti à ces règles au cours de toute *révision* effectuée aux termes de l'article 31 de la Loi.* Toutefois, il semblerait que les règles s'appliquent à toute tenue d'une nouvelle audition ou à toute annulation ou modification d'une ordonnance, car la règle 30 prescrit une notification au sujet de leur exécution, mais pas dans le cas d'une révision. La distinction entre la révision et les autres activités est loin d'être claire, à moins que la révision soit destinée à être une activité distincte qui précède un projet d'annulation, de modification, etc.

On suppose que de toute façon on doit lire à la règle 29(2):

«Le Tribunal n'est pas assujetti à ces règles, excepté à la règle 29, au cours de toute révision . . .»

[*Texte*]

If it were not so glossed Rule 29(1), which is obviously meant to apply to a review, would be of no effect.

The Anti-Dumping Tribunal has been in existence for some years and these present Rules doubtless constitute a codification of rules of procedure developed since 1969. The practice of the Tribunal may well have developed distinctions between the several procedures mentioned in section 31 of the Act. Perhaps Rules 28-30 inclusive could be drawn in more extended form to make the procedural differences and distinctions more obvious.

---

* "31. The Tribunal may, at any time after the date of any order or finding made by it, review rescind, change, alter or vary the said order or finding or may re-hear any matter before deciding it."

3. *Rule 34*

One wonders whether the power to make Rules relating to the procedure for making representations and the manner of conducting business before the Tribunal extends to prescribing the legal effect of non-compliance with the Rules once made. If it were the case that at common law a proceeding carried on before a court of record—the Tribunal is constituted a court of record by section 27 of the Act—was a nullity if its Rules were not complied with, then only the legislature and not the rule-making body could cure that defect. In many instances a statutory provision in the terms of Rule 34 is included in the Act constituting a court or Tribunal but in other instances this is not done and the matter is governed by Rule (e.g. Ontario Judicature Act and Rule 186). My historical researches as to the efficacy of proceedings before a court of record not carried on in accordance with the relevant Rules is incomplete. However, I would feel happier if the gist of Rule 34 had been included in the enabling Act. Rule 34 is also provoking in that having cured any defect for want of compliance with the Rules it proceeds to empower the Tribunal to set aside, amend or otherwise deal with proceedings as it thinks fit. This wide power can only lead to uncertainty. In what circumstances will proceedings be set aside (i.e. in effect treated as void?) What other means of dealing with proceedings is contemplated other than setting aside or amendment? What sort of terms will be imposed? The Rule is silent.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Have the learned counsel present any observations to make on the matter?

Mr. Brewin: Learned counsel can disclaim that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think we have two Q.C.s here, have we not? They are supposed to be learned, at any rate.

Mr. Brewin: At least one of them is extremely rusty.

• 0950

But I am wondering if there is any other tribunal that has a power to be so sweeping in language as otherwise deals with proceedings as it thinks fit. That seems to me unusual; I do not know whether it is unprecedented, though. It seems like a fantastically vague and broad use of

[*Interprétation*]

Si la règle 29(1) n'était pas rédigée ainsi, et évidemment elle s'applique à une révision, elle serait inutile.

Le Tribunal antidumping a été institué il y a quelques années et il est certain que ces règles constituent une codification des règles de procédure élaborées depuis 1969. Il est très possible que dans l'exercice de ses fonctions le Tribunal ait établi des distinctions entre les différentes procédures mentionnées à l'article 31 de la Loi. Peut-être qu'on pourrait rédiger sous une forme plus étendue les règles 28 à 30 inclusivement pour rendre les différences et les distinctions en matière de procédure plus évidentes.

---

*«31. Le Tribunal peut, en tout temps après la date d'une ordonnance rendue ou d'une conclusion prise par lui, reviser, modifier ou annuler l'ordonnance ou les conclusions, ou il peut, avant d'en décider, tenir une nouvelle audition au sujet d'une affaire.»

3. *Règle 34*

On se demande si le pouvoir d'établir des règles afférentes à la procédure de présentation des observations et à la procédure régissant le fonctionnement du Tribunal, s'étend à la prescription des conséquences juridiques de l'infraction aux règles déjà établies. S'il est vrai qu'en droit coutumier les délibérations d'une cour d'archives, le Tribunal est constitué en cour d'archives en vertu de l'article 27 de la Loi—étaient nulles, si on ne se conformait pas à ces règles, seule l'assemblée législative et non l'organisme qui élabore des règles, peut dans ce cas remédier à cette anomalie. Dans de nombreux cas, aux termes de la règle 34, une disposition statutaire est incluse dans la Loi prévoyant l'institution d'une cour ou d'un tribunal, mais dans d'autres cas, cela n'est par prévu et cette question est régie par la règle (par exemple, Ontario Judicature Act et règle 186). Je n'ai pas terminé mes recherches sur l'efficacité des délibérations de la cour d'archives lorsqu'elles n'ont pas été effectuées conformément aux règles afférentes. Toutefois, je serais plus satisfait si l'essentiel de la règle 34 avait été incorporé dans la Loi habilitante. La règle 34 est en outre contradictoire, en ce sens qu'elle remédie à toute anomalie en matière d'infraction aux règles pour ensuite conférer au tribunal le pouvoir de ne pas tenir compte des délibérations, de les modifier ou de procéder comme bon lui semble. Ce pouvoir étendu ne peut qu'entraîner l'incertitude. En effet, dans quelles circonstances fera-t-on abstraction des délibérations (les considérera-t-on effectivement comme nulles?) Par quels autres moyens envisage-t-on de traiter les délibérations, à part d'en faire abstraction ou de les modifier? Quelles modalités seront imposées? La règle ne dit mot à ce sujet.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Les savants conseillers ici présents ont-ils des observations à faire?

M. Brewin: Un savant conseiller peut nier cela.

Le coprésident (le sénateur Forsey): N'avons-nous pas parmi nous deux C.R.? Ils sont à tout le moins supposés être savants.

M. Brewin: Il y en a au moins un qui est très rouillé.

Cependant, je me demande s'il existe un autre tribunal à qui est accordée, en termes aussi explicites, l'autorisation d'agir comme il l'entend. Je ne sais s'il s'agissait ici d'un cas sans précédent. Il me semble que c'est déjà beaucoup d'accorder à un tribunal statutaire quelconque l'autorisa-

[*Text*]

words to confer a power on some form of statutory tribunal, antidumping or whatever it may be, to deal with procedure. Even courts can hardly do that. They have to deal with a theory according to the legal principles they consider applicable.

I do not know whether it is important or not, but the language seems extreme.

Senator Godfrey: My own reaction is that I am sort of against having things thrown out on legal technicalities, particularly if they just do not happen to comply with technical rules. So this does not really bother me very much, that the tribunal establishes rules but simply says that they have the power to say that if you do not comply with the rules they can waive it. That is all. They have gone on quite happily without any rules at all for some years, so why suddenly decide now they have to put in a set of rules and. . .

Mr. Brewin: Do you know that they were so happy and that people who appeared before them were equally happy?

Senator Godfrey: No, I do not know, but I would suggest that if they were not happy they would have brought in these rules a lot earlier than they have. It would not take all these years to . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I cannot help feeling that possibly the matter of the drafting might be taken up with the officials, because it certainly looks like a curious use of the power. I still am very much in favour of St. Paul's: "Let all things be done decently and in order," and if you allow this kind of thing to pass without comment in this particular instance, it might serve as a predecent for the same kind of thing in other instances where it might be more objectionable in substance.

I do not know, I merely offer this suggestion. I hesitate to impose any more work on our hard-pressed staff, as I know it would if they have to make some inquiries about it, but . . .

Senator Godfrey: There are lots of precedents. Under the Criminal Code the judge may make wrong rulings of evidence and everything else but in the court of appeal the provision says that as long as there is no substantial miscarriage of justice they can forget about the fact that they have not complied with all this. I think this gives the tribunal the same sort of power.

Mr. Eglington: But it is a tribunal.

Senator Godfrey: I beg your pardon.

Mr. Eglington: It is a tribunal and not a court of appeal.

Senator Godfrey: That is true.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, I do not see any harm in making an inquiry, at least, and getting some sort of response to the points raised here, for the mere purpose of having us then consider whether or not we deem it sufficiently important to recommend a change.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, I cannot see any objection to the inquiry. Then, if it turns out that it appears to be of small importance, we do not need to take any further action.

[*Interpretation*]

tion de régler les questions de procédure, qu'il s'agisse d'un tribunal anti-dumping ou d'un autre. Les cours de justice n'ont même pas ce pouvoir. Il leur faut procéder selon les principes judiciaires qui sont applicables, d'après eux.

Encore une fois, je ne sais si l'objection que je soulève est importante ou non, mais le libellé de ce règlement semble aller un peu trop loin, d'après moi.

Le sénateur Godfrey: Personnellement, je n'aime pas rejeter un règlement ou une proposition à cause d'un détail technique d'ordre juridique. Le fait que le tribunal établisse des règles ne m'inquiète pas beaucoup; c'est plutôt le droit d'y déroger si on ne les respecte pas. C'est tout. Ils ont très bien fonctionné sans aucun règlement depuis des années, pourquoi décider maintenant qu'il en faut et . . .

M. Brewin: Pouvez-vous certifier qu'ils ont fonctionné aussi bien que cela, et que ceux qui ont dû comparaître devant eux étaient contents de la situation.

Le sénateur Godfrey: Non, mais je pense que, s'ils n'étaient pas contents, on aurait demandé ces règlements bien plus tôt. Ils n'auraient pas eu besoin de toutes ces années pour le faire.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je ne saurais m'empêcher de penser que la question du libellé des règlements pourrait être réglée avec les responsables, puisqu'il a l'air de s'agir d'une utilisation plutôt curieuse de cette autorisation. Je suis d'accord avec Saint-Paul quand il dit que tout doit être accompli dans l'ordre et la décence, et si on laisse passer un tel abus sans commentaire, on peut créer un précédent pour d'autres cas, dans lesquels les objections seraient mieux fondées.

C'est tout simplement une suggestion que je fais. J'hésite à imposer encore du travail à notre personnel, ce qui serait le cas s'il devait faire une enquête à cet égard.

Le sénateur Godfrey: Il existe beaucoup de précédents. En vertu du Code criminel, le juge peut rendre une décision erronée, mais dans les cours d'appel, la Loi dit que s'il n'y a pas eu d'erreur judiciaire importante, on peut oublier le fait que la procédure habituelle n'a pas été respectée. A mon avis, cela donne au tribunal le même genre d'autorisation.

M. Eglington: Mais il s'agit d'un tribunal.

Le sénateur Godfrey: Excusez-moi.

M. Eglington: Il s'agit d'un tribunal et non pas d'une cour d'appel.

Le sénateur Godfrey: C'est exact.

M. Hnatyshyn: Une enquête ne pourrait pas faire de mal, et il serait utile d'avoir une réponse à la question que nous avons soulevée ce matin, si ce n'est que pour nous aider à décider de l'opportunité d'une modification.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je n'ai pas d'objection à ce qu'une enquête soit faite. Si nous découvrons que le cas est sans importance, d'autres mesures ne seront pas nécessaires.

[*Texte*]

Excusez-moi, monsieur Béchard.

M. Béchard: Est-ce que l'un de nos conseillers pourrait nous dire si c'est la façon habituelle de déterminer la procédure à suivre devant la cour? Il s'agit là du tribunal anti-dumping, mais ça pourrait en être un autre. Ce règlement, ressemble plutôt à un projet de loi qu'on pourrait présenter à la Chambre. Il y a la définition de tous les termes et ensuite toute la procédure à suivre devant cette cour-là, il me semble que c'est un peu extraordinaire. Que l'on passe des règlements en rapport avec cette loi-là, très bien, mais qu'on établisse presqu'une loi complète par règlement, je trouve ça un peu exagéré.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then am I to take it that the staff will look into this matter? Perhaps then we can proceed to the next item: SOR/74-603, Variation and removal of reduction in tariffs order.

• 0955

Mr. Eglington: This comment, I think, would come under criterion No. 13. I am not sure that paragraph 2 of the comment there appears to me now as it appeared to me then. I think it is in fact fairly clear to what Section 3 refers. It is Section 3 of the present Order. No other possible meaning could be given to it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, then we may strike out . . .

Mr. Eglington: Paragraph 2.

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . for all practical purposes, paragraph 2 of your observations here.

Mr. Eglington: The main requirement has been satisfied and that leaves the only relevant comment which is, in effect, No. 3, which provides that Sections 3 and 4 of the Order shall come into force on the eighth day after the Order comes into force. Sections 3 and 4 are the only operative parts of the Order and it seems a quirk of drafting, if I can put it that way, that it simply was not provided that the whole Order would come into force on the eighth day after it was registered, but that is something in the nature of a quibble, I suspect.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think, perhaps we might pass to the next one. It does not seem to me that that need bother us for any length of time.

Now the next one is: Urban Development and Transportation Plans Regulations, SOR 74/605. The first comment here, I notice, is that no adequate reference is given to the enabling statute, which is certainly a defect, I should think.

Mr. Eglington: This statute is still in loose form at the current session—no, it must have been the last session, it was assented to on May 7, 1974.

This particular comment is somewhat abstruse and I am not sure that it is expressed as clearly as it might have been. There is a grammatical error on the last page. The last line of the last sentence of the paragraph should read: "Parliament might just as well have enacted", not "Parliament may".

The drafting of the statute perhaps adds to the complexity of Section 3 of this particular act for the relocation of railway lines and railway stations, and is a particularly complicated Section. What it broadly is meant to do, I think, is to permit the two respective ministers of Urban Affairs and Transport to commission studies which will lead to the relocation of railway lines and railway stations, and to provide a subsidy of up to 50 per cent of the cost of

[*Interprétation*]

Excuse me, Mr. Béchard.

Mr. Béchard: Could one of our advisers tell us if this is the usual way in determining which procedure is to be followed by a court? In the present instance, we are dealing with the antidumping tribunal, but it could just as easily be another one. These regulations look more like a bill which would be presented in the House. All the terms are defined and then the procedure to be followed before the court in question is set forth. It is one thing to adopt regulations having some connection with an act, but it is something else again to set forth almost a complete act through a set of regulations.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si je comprends bien, notre personnel va se pencher sur ces problèmes. Passons donc à l'article suivant: DORS/74-603 Décret de modification et de suppression à l'abaissement des tarifs.

M. Eglington: Ce commentaire relève, à mon avis, du critère n° 13. Je ne pense pas que le paragraphe 2 du commentaire me semble maintenant aussi approprié qu'au moment de sa rédaction. Je pense que les références de l'article 3 sont en fait assez précises. Il s'agit de l'article 3 du Règlement. Aucune autre interprétation n'est possible.

Le coprésident (sénateur Forsey): Eh bien, nous allons donc rayer . . .

M. Eglington: Le paragraphe 2.

Le coprésident (sénateur Forsey): . . . à toutes fins utiles, le paragraphe 2 de vos commentaires.

M. Eglington: Le critère principal est donc satisfait et la seule observation pertinente est celle qui porte, au n° 3, sur les articles 3 et 4 de l'ordonnance, c'est-à-dire les seuls qui s'appliquent à partir du huitième jour suivant l'entrée en vigueur de l'ordonnance. Les articles 3 et 4 sont les seules parties applicables de l'ordonnance et, c'est pour ainsi dire un caprice du rédacteur, si l'on n'a pas prévu la mise en vigueur de l'ordonnance au complet le huitième jour après son inscription; toutefois, il s'agit là d'une vétille.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous pourrions passer au suivant. Nous ne devrions pas y consacrer plus de temps.

Le prochain texte est le DORS/74-605, Règlement sur les plans d'aménagement urbain et sur les plans de transport. La première remarque concerne le fait qu'on ne cite pas de manière appropriée la loi d'autorisation, ce qui est certainement un défaut.

M. Eglington: Cette loi est encore sous forme brochée puisqu'elle date de la session actuelle—non, il s'agissait de la dernière session; elle a été adoptée le 7 mai 1974.

Ce commentaire est plutôt abstrus et je ne crois pas qu'il soit aussi clair qu'il devrait l'être. Il y a une erreur de grammaire à la dernière page. La dernière ligne du paragraphe du texte anglais devrait se lire comme suit: «Parliament might just as well have enacted» et non «Parliament may».

Le libellé du règlement ajoute peut-être à la complexité de l'article 3, de cette Loi sur le déplacement des lignes et des gares de chemins de fer. Je crois que, de façon générale, l'on voulait donner au ministre des Affaires urbaines et au ministre des Transports l'autorisation de subventionner jusqu'à 50 p. 100 du coût des études visant à préparer des plans pour le déplacement de lignes de chemins de fer et de gares. Les plans doivent être préparés par les autorités ou

[*Text*]

preparing the plans. The plans are to be prepared by local bodies and local authorities and the government will then subsidize the cost of preparing the plans up to 50 per cent.

The section would appear, because of the way it is drafted, to empower the Governor in Council to lay down the part of the cost up to 50 per cent which will be refunded to the authorities that prepare the plans. I think that is the proper construction to put on Section 3, although I am not 100 per cent sure of that because of the way it is drafted.

The regulations then go on to permit the Minister to determine for the purposes of the refund the costs incremental to the normal operating costs incurred in the preparation of the plan by the recipient of the payment, which is a particularly difficult form of words to comprehend. I would think what was meant was that the portion of the cost up to 50 per cent that was to be refunded was the excess cost, if you like, of the authority incurred because they set about preparing a plan for relocation of railway lines, but the words as they stand do not really mean that at all.

The effect of the vagueness of the formula for determining the proportion of the 50 per cent that is to be refunded is really to negate what I think is the intention of Section 3 to empower the Governor in Council and not the Minister to determine what is the portion up to 50 per cent which will be refunded to the authorities that prepare the plan.

• 1000

That, in outline, is the objection that I take to this particular set of regulations. The drafting would appear to be vague and confusing and the net effect would seem to be to delegate what I think is the goal, what was intended to be the Governor in Council's discretion to the Minister.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Again, I think, this should probably be included in our proceedings.

URBAN DEVELOPMENT AND TRANSPORTATION PLANS REGULATIONS
Railway Relocation and Crossing Act
P.C. 1974-2356

December 17, 1974

1. No adequate reference is given to the enabling statute, which is 23 Eliz. II c.12.

2. Section 3 of the Railway Relocation and Crossing Act, 23 Eliz. II c.12, concerns "transportation plans" and "urban development plans" pursuant to which railway services and railway stations are removed beyond the reach and access of the travelling public. Subsection 3 provides for the granting of financial assistance in the formulation of such plans and reads:

> "(3) Subject to subsection (4) and to such regulations as the Governor in Council may make *in that behalf*,
>
> (a) the Minister of Transport may authorize the payment, out of moneys appropriated by Parliament therefor, of part of the cost of preparing such one or more transportation plans in respect of a transportation study area as are desirable to consider for the transportation study area; and

[*Interpretation*]

organismes locaux et le gouvernement financera alors jusqu'à 50 p. 100 des frais d'établissement des plans.

D'après le libellé de l'article, il semblerait que l'on donne au Gouverneur en conseil le pouvoir de déterminer quelles parties des frais feront l'objet d'un remboursement de 50 p. 100 aux autorités qui ont préparé les plans. Je pense que c'est là une interprétation appropriée de l'article, 3, même si je n'en suis pas complètement sûr à cause de la façon dont le texte est rédigé.

Le règlement permet ensuite au ministre de déterminer, aux fins du remboursement, quels coûts additionnels par rapport aux frais d'exploitation ordinaires sont consacrés à la préparation des plans par le bénéficiaire, ce qui est une phrase plutôt difficile à comprendre. Je pense que l'on voulait dire que les coûts qui feraient l'objet d'un remboursement pouvant atteindre 50 p. 100 étaient les dépenses excédentaires engagées par le bénéficiaire dans l'élaboration du plan de déplacement des lignes de chemins de fer, mais la phrase actuelle ne veut pas du tout dire cela.

La formulation vague des critèrs pour déterminer la proportion des frais qui sera remboursée à 50 p. 100 contredit, à mon avis, l'intention de l'article 3 qui autorise le Gouverneur en conseil, et non le ministre, à établir la portion des frais qui sera remboursée jusqu'à 50 p. 100 aux autorités responsables du plan.

Voilà, en bref, l'objection que je fais concernant cet ensemble particulier de règlements. Le libellé est vague et prête à confusion, et l'intention générale est de déléguer au ministre ce pouvoir discrétionnaire qu'on voulait accorder au gouverneur en conseil.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Encore une fois, je pense qu'il faut inclure ce règlement dans le compte rendu de cette séance.

RÈGLEMENT SUR LES PLANS D'AMÉNAGEMENT URBAIN ET SUR LES PLANS DE TRANSPORT
Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer
C.P. 1974-2356

Le 17 décembre 1974

1. On ne cite pas de manière appropriée la loi d'autorisation, 23 Eliz. II c.12.

2. L'article 3 de la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemins de fer, 23 Eliz. II c.12, a trait aux «plans de transport» et aux «plans d'aménagement urbain» en vertu de laquelle on éloigne les services ferroviaires et les gares de la portée et de l'accès des voyageurs. Le paragraphe 3 porte sur l'aide financière accordée pour l'élaboration de ces plans, et se lit comme suit:

> «(3) Sous réserve du paragraphe (4) et des règlements que le gouverneur en conseil peut établir *à ce titre*,
>
> a) le ministre des Transports peut autoriser le paiement, à même les fonds votés par le Parlement à cette fin, d'une partie du coût d'établissement du ou des plans de transport relatifs à une zone d'étude des transports qu'il est souhaitable de considérer pour cette zone d'étude des transports; et

[*Texte*]

(b) the Minister of State for Urban Affairs may authorize the payment, out of moneys appropriated by Parliament therefore, of part of the cost of preparing such one or more urban development plans in respect of a transportation study area as are desirable to consider (sic) for the transportation study area."

Subsection 4 reads:

"(4) Not more than fifty per cent of the amount of the cost of preparing urban development plans and transportation plans described in subsection (3) may be authorized for payment under that subsection."

This subsection, therefore, merely places a ceiling on the grants that may be made pursuant to subsection 3.

Turning to subsection (3) the words "in that behalf" immediately preceding paragraph (a) are a trifle obscure. Normally that phrase is used after some subject has been stated to which the phrase can be referred. But in this instance the phrase cannot refer to subsection (4) because no regulation-making power is granted by that subsection and its subject matter does not permit of regulations for it merely states a ceiling of 50 per cent of cost on grants that may be made pursuant to subsection (3). The words "in that behalf" must, therefore, refer to the balance of subsection (3) (paragraphs (a) and (b)) and permit of regulations governing and controlling the power of the two Ministers to make grants towards the cost of preparing transportation and urban development plans.

It is not clear whether it is the Governor in Council or the respective Minister who is to desire the plans. The phrase "as are desirable to consider for the transportation study area" presumably means either "as are desirable for him to consider for the ... area", or "as are desirable to be considered for the ... area", or even "as are desirable to be considered by the government of the Province and all the municipalities within the ... area" (Refer lines 4 and 5, subsection 3(1) of the Act)

Proceeding on the basis that the Minister's power to make payments may be controlled and regulated by regulations made in that behalf by the Governor in Council one turns to the substance of the Urban Development and Transportation Plans Regulations.

Subsection 3 of the Regulations

(i) The words "authorized pursuant to subsection 3(3) of the Act" are redundant as that subsection is specifically recited as the authority for the making of these regulations.

(ii) The formula for determining the costs that may form the basis of a payment is expressed to be "those costs ... incremental to the normal operating costs incurred in the preparation of the plan by the recipient of the payment". It is easy to envisage what "costs incremental to the normal operating costs of the recipient" would be. But it is difficult to comprehend what are "normal operating costs incurred in the preparation of the plan". Taken literally that would restrict the relevant costs to those which are truly exceptional. At first sight this might be thought to include P.R. work, etc. But then that would not be a cost incurred in the preparation of the plan.

[*Interprétation*]

b) le ministre d'État chargé des Affaires urbaines peut autoriser le paiement, à même les fonds votés par le Parlement à cette fin, d'une partie du coût d'établissement du ou des plans d'aménagement urbain relatifs à une zone d'étude des transports qu'il est souhaitable de considérer pour cette zone d'étude des transports.»

Le paragraphe (4) se lit comme suit:

«(4) Ne peut être autorisé, en vertu du paragraphe (3), que le paiement de cinquante pour cent au plus du montant des frais d'établissement de plans d'aménagement urbain et de plans de transport décrits audit paragraphe.»

Par conséquent, ce paragraphe ne fait qu'imposer un plafond aux subventions que l'on peut accorder en vertu du paragraphe (3).

Dans le paragraphe (3), les termes «à ce titre», qui précèdent immédiatement l'alinéa (a), sont quelque peu obscurs. Normalement, cette expression s'emploie après avoir cité un sujet auquel elle peut se rapporter. Mais ici, elle ne peut se rapporter au paragraphe (4), car ce dernier n'édicte aucun pouvoir de réglementation, il ne fait que plafonner à 50 p. 100 des frais le montant des subventions accordées en vertu du paragraphe (3). Les mots «à ce titre» doivent donc se rapporter à la suite du paragraphe (3) (alinéas a) et b)) et autoriser la prescription de règlements régissant le pouvoir des deux ministres d'accorder des subventions en vue de défrayer le coût de la préparation des plans de transport et d'aménagement urbain.

Il n'est clair si c'est le gouverneur en Conseil ou les ministres respectifs qui doivent désirer les plans. La phrase «qu'il est souhaitable de considérer pour cette zone d'étude des transports» signifie présumément soit «qu'il lui serait souhaitable de considérer pour cette zone d'étude des transports» ou «qu'il est souhaitable d'être considéré pour cette zone d'étude des transports» ou même «qu'il est souhaitable d'être considéré par le gouvernement de la province et l'administration de toutes les municipalités de la zone d'étude des transports» (voir les lignes 5 et 6, du paragraphe 3(1) de la Loi).

Si l'on juge que le pouvoir du ministre de faire des paiements peut être contrôlé et régi par les règlements faits à cet égard par le gouverneur en Conseil, on comprend l'importance du règlement sur les plans d'aménagement urbain et sur les plans de transport.

Paragraphe 3 du Règlement

(i) Les termes «autorisé aux termes du paragraphe 3(3) de la Loi» sont redondants en ce sens que le paragraphe est précisément cité comme autorité pour faire ces règlements.

(ii) La formule servant à déterminer les frais qui peuvent constituer la base d'un paiement est exprimée comme suit: «dans le cas d'un plan d'aménagement urbain, un coût additionnel par rapport aux frais d'exploitation ordinaires du bénéficiaire». Il est facile de voir ce que serait «le coût additionnel par rapport aux frais d'exploitation ordinaires du bénéficiaire», mais il est difficile de comprendre ce que sont «les frais d'exploitation ordinaires» dans le cadre d'un plan d'aménagement. Pris littéralement, cela restreindrait les frais pertinents à ceux qui sont vraiment exceptionnels. A première vue, on pourrait y inclure le travail concernant les relations avec le public, etc. Mais alors il ne s'agirait pas là des frais occasionnés par l'établissement du plan.

[*Text*]

It is possible that what was meant was:

(a) "those costs incurred in the preparation of the plan which are in addition to the normal operating costs of the recipient of the payment"

or somewhat differently expressed

(b) "those costs that are incurred in the preparation of the plans by the recipient and are incremental to its normal operating costs"

Under either (a) or (b) the costs are all those not normally borne by the recipient as part of carrying on its usual activities. Thus the recipient would not be able to apportion to the cost of preparing the plan its usual and continuing expenses for rent, secretaries, typewriters, draughtsmen, coloured inks, etc. but could only charge costs specially incurred for the project, e.g. special staff hired, space rented, supplies purchased, etc. But whatever is meant it can not be "costs incremental to normal operating costs incurred in the preparation of the plan" for the preparation of the plan is not normal but rather extraordinary and the costs of preparing one cannot be normal operating costs.

(iii) The section as it now stands gives the Minister the power, rather the discretion, to determine what are "incremental costs" and hence the costs to be refunded to the recipient. Section 3(3) of the Act empowers the Minister to pay "part of the cost" and presumably the regulations "in that behalf" were to specify what that part of the cost was to be, subject to the 50% ceiling in subsection (4). By giving the Minister the power to form an opinion as to what is incremental cost the Governor in Council has in effect delegated to the Minister the power to determine the "part of the cost" which is to be paid. Admittedly whatever formula is set for determining the part of the cost to be paid someone must do the sums to produce the amount of refund. Yet the combination of the vague formula of incremental cost—one can foresee the rows over apportioning heating bills when the planners work later than anyone else—and the Minister's unfettered discretion to determine its amount means that the purpose of subsection 3(3) has been entirely subverted. Parliament might just as well have enacted

"3. Subject to subsection (4) and to such regulations as may be made by the Governor in Council, the Minister may authorize the payment out of moneys appropriated by Parliament therefore of such part as he considers reasonable of the cost of preparing such one or more transportation plans, in respect of a transportation study area, as he considers desirable for the transportation study area."

Mr. Eglington: In that case, Mr. Chairman, there are a couple of words that ought to be deleted. I must have been in a very bad temper when this was written, but . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Even Homer nods occasionally, Mr. Eglington.

[*Interpretation*]

Il est possible qu'on ait voulu dire:

a) «les frais qui, dans le cas de l'établissement d'un plan, représentent un coût additionnel par rapport aux frais d'exploitation ordinaires du bénéficiaire.»

ou exprimé quelque peu différement.

b) «les frais qui sont occasionnés par l'établissement des plans par le bénéficiaire et qui représentent un coût additionnel par rapport aux frais d'exploitation ordinaires.»

Sous a) ou b), les frais sont tous ceux qui ne sont pas normalement assumés par le bénéficiaire comme faisant partie de ses activités ordinaires. Ainsi le bénéficiaire ne pourrait pas ventiler dans les frais d'établissement du plan ses dépenses habituelles et continuelles pour les loyers, le secrétariat, les dactylos, le dessins, l'encre coloré, etc. mais ne pourrait imputer que les frais spécialement occasionnés par le projet, par exemple, le personnel spécial, l'espace loué, l'approvisionnement acheté, etc. Quelle que soit la signification, il ne peut s'agir des frais additionnels par rapport aux frais d'exploitation ordinaires occasionnés par l'établissement du plan» car l'établissement du plan n'est pas «ordinaire» mais plutôt extraordinaire et les frais d'établissement ne peuvent constituer des frais d'exploitation ordinaires.

(iii) A l'heure actuelle, l'article investit le ministre du pouvoir, ou plutôt du pouvoir discrétionnaire, de déterminer quels sont les «coûts additionnels» et par conséquent les frais qui doivent être remboursés au bénéficiaire. Le paragraphe (3) de l'article 3 de la Loi permet au ministre de payer «une partie du coût d'établissement et les règlements «à cet égard» devaient probablement préciser quelle devrait être cette partie du coût, sujette au plafond de 50 p. 100, dont il est question au paragraphe (4). En investissant le ministre du pouvoir de décider quel est le coût additionnel, en conseil a en fait délégué au ministre le pouvoir de déterminer la «partie du coût d'établissement» qui doit être payée. On reconnaît que quelle que soit la formule établie en vue de déterminer la partie du coût d'établissement à payer, quelqu'un devra faire les calculs nécessaires afin de déterminer le montant du remboursement. Cependant, la vague formule du coût additionnel—on peut prévoir les différends qu'entraînera la répartition des frais de chauffage, lorsque les planificateurs travailleront plus longtemps que tous les autres employés—combinée au libre pouvoir discrétionnaire du ministre afin de déterminer le montant, signifie que le but du paragraphe (3) de l'article 3 a été complètement dénaturé. Le Parlement aurait pu tout aussi bien édicter

«3. Sous réserve du paragraphe (4) et des règlements qui pourront être établis par le gouverneur en conseil, le ministre peut autoriser, au moyen des sommes allouées par le Parlement à cet effet le paiement d'une partie raisonnable, selon lui, de l'établissement d'un plan de transport ou plus, visant une zone d'étude des transports, qu'il considère raisonnable dans le cas de cette zone d'étude des transports.»

M. Eglington: Dans ce cas, il y a quelques mots qui doivent être supprimés. Je devais être de très mauvaise humeur quand on a rédigé ce texte, mais . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Même Homère a parfois des oublis.

[*Texte*]

Mr. Eglington: In paragraph 2, instead of the words in the third line:

> ... pursuant to which railway services and railway stations are removed beyond the reach and access of the travelling public.

I think some less obnoxious form of words should be used. "Pursuant to which railway services and railway stations are relocated," would be a more neutral way of putting it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh well, let us not be too fussy about matters of style at this stage. I think it is clear enough. Perhaps much reading of statutory regulations has caused you to be a little less pithy than you ordinarily are. Are there any comments from members of the Committee?

Is it not a matter that should be inquired into, in your judgment, Mr. Eglington? Well, then you had better inquire into it, I should think, unless the Committee thinks otherwise.

Shall we proceed then to the National Housing Act, Maximum Interest Rates Regulations amendment, SOR/74-614?

Mr. Eglington: And following this.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh yes, there are others.

Mr. Eglington: There are a whole bundle of these. The note which appears to these is explanatory only. I suppose there are two points. The first is that the powers to set these maximum interest rates are scattered through numerous sections of the National Housing Act which is why, I suppose, the regulation is made simply pursuant to the Act with no particular sections mentioned. In this instance, I would think it would be extremely difficult and onerous on the department concerned to be required to specify the numerous sections that are involved. The second point is that for many of the categories of loans the maximum rate which is simply prescribed by the regulation is prescribed according to a formula and one simply assumes that the formula is worked out by somebody skilled in this sort of thing and then it is embodied in the regulation because it is not possible for us certainly to determine whether it is correct or not because it depends upon daily rates of government bonds and yields of government bonds.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, in substance then, we merely note this.

M. Béchard: En français, monsieur le président, au deuxième paragraphe des explications données, on mentionne:

> En s'assurant que le taux portera intérêt ...

Cela ne doit pas être le taux, mais plutôt un prêt ou quelque chose du genre si on se réfère à l'anglais.

> be prescribed by providing that loans shall bear interest.

Mais en français, on peut lire

> En s'assurant que le taux portera intérêt ...

[*Interprétation*]

M. Eglington: A l'alinéa 2, à la place de ce qui suit:

> ... en vertu de laquelle on éloigne les services ferroviaires et les gares de la portée et de l'accès des voyageurs.

Je pense qu'on devrait utiliser une formule moins désagréable. Par exemple, «en vertu de laquelle les services ferroviaires et les gares sont transférés», serait une formule plus neutre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ne passons pas trop de temps à nous pencher sur les questions de style à cette étape. Le sens est assez clair. A force de lire des règlements statutaires vous les trouvez moins confus que d'habitude. Y a-t-il des remarques à faire de la part des membres du comité?

Pensez-vous, monsieur Eglington, qu'on devrait faire une enquête à ce sujet? Si c'est le cas, vous feriez bien de le faire, à moins que le comité en décide autrement.

Passons donc à DORS/74-614—Règlements sur les taux d'intérêt maximum de la LNH—modifications.

M. Eglington: Et il nous reste celui-là.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, il y en a encore d'autres.

M. Eglington: Il y en a tout un paquet. Le mémorandum que voilà ne fait que présenter des explications. Il y a deux points ici. Tout d'abord, l'autorisation de déterminer les taux d'intérêt se trouve éparpillée dans divers articles de la Loi nationale sur le logement, ce qui explique pourquoi le règlement a été rédigé en vertu de la Loi sans citer un article en particulier. Je pense qu'il serait très difficile pour le ministère concerné de préciser les articles en question. Deuxièmement, pour beaucoup des catégories de prêts, le taux maximum qui est imposé en vertu des règlements et déterminé selon une formule, et on suppose que la formule est mise au point par quelqu'un qui connaît son affaire. Il est impossible pour nous de déterminer si la formule est exacte ou non, puisque tout cela dépend du rapport quotidien des obligations d'épargne.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous prenons note de ces deux points.

Mr. Béchard: The last line of the second paragraph in the French version of the explanatory note says:

> By providing that the rate shall bear interest ...

According to the English version, that should be "loans" or something of the sort.

> May prescribe by providing that loans shall bear interest.

The French version reads as follows:

> En s'assurant que le taux portera intérêt ...

[*Text*]

Il est rare que le taux porte intérêt.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good morning, Mr. Chairman, I apologize.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Your apologies can be added to mine as I also was somewhat late. You were here, though, and had to go away.

Mr. Béchard: Better to apologize, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps you would like to take charge at this point, Mr. Joint Chairman, we are down, I think, to the Food and Drug Act regulations. Is that correct? SOR/74-620 or DORS/74-620.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Before I do, I wonder whether the points of business have been raised. The President of the Privy Council is prepared to come before us next week to deal with the guidelines for the publishing of all these documents that members keep asking for. He would prefer a morning meeting because, I guess, we will be in Committee of the Whole much of the time on the Income Tax Bill. Can we set aside a Tuesday morning some time, Mr. Mackenzie?

Is this agreeable to the Committee?

• 1005

Mr. Leblanc (Laurier): It would be 9.30 a.m., Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I presume. Is 9.30 a.m. agreeable to you?

Mr. Béchard: Mr. Chairman, are you giving us an indication that we will still be in Committee of the Whole next week?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am not going to try to forecast anything, but, as a matter of fact, when the request came, it came from him and he thought we would be in Committee of the Whole next week, so you take it up with him.

We have a scheduled time, if we choose, then, at 9.30 a.m. We also have Dr. Davidson Dunton, from the Ontario Press Council I think it is, who also wishes to be heard on this particular matter.

Mr. Brewin: May I ask, Mr. Chairman, while we are at it, whether we have arranged for other later witnesses at all?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I have not heard of others but we certainly want to have as many as we possibly can. Perhaps, with Mr. Sharp's appearance before us, we can generate some publicity on it and it might in spire others to appear before us.

Mr. Brewin: Was it Mr. Stairs who was mentioned the other day in the Committee? Have I the right name?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Were you thinking of Professor Rowat?

Mr. Brewin: Rowat, yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I think that is the name.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, he was mentioned.

[*Interpretation*]

It is not very often that rates bear interest.

Le coprésident (M. McCleave): Bonjour, monsieur le président, excusez-moi.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai dû m'excuser moi aussi, puisque j'étais en retard. Vous étiez présent avant, et vous avez dû vous absenter.

M. Béchard: Il vaut mieux toujours s'excuser.

Le coprésident (sénateur Forsey): Peut-être aimeriez-vous diriger la discussion maintenant, et passer aux Règlements sur les aliments et drogues. Je pense qu'il s'agit du DORS/74-620.

Le coprésident (M. McCleave): Bien. Avant de le faire, puis-je demander si on a réglé la question des témoins. Le président du Conseil privé peut comparaître la semaine prochaine pour parler des directives concernant l'application de tous ces documents. Il aimerait mieux comparaître le matin, étant donné que nous allons nous réunir en comité plénier pour discuter du Bill sur les impôts sur le revenu. Ne pourrait-on pas choisir une réunion le mardi matin?

Le comité est-il d'accord?

M. Leblanc (Laurier): La réunion aurait lieu à 9 h. 30, monsieur le président?

Le coprésident (M. McCleave): Oui, est-ce que cela vous convient?

M. Béchard: Voulez-vous dire que nous serons en comité plénier la semaine prochaine?

Le coprésident (M. McCleave): Je n'essaie pas de prévoir l'avenir mais c'est le témoin qui en a fait la demande et il était d'avis que nous serions en comité plénier la semaine prochaine.

Il peut comparaître donc à 9 h. 30. Il y a également M. Davidson Dunton de la part du Conseil ontarien de la presse, qui veut aussi traiter de cette question.

M. Brewin: Puis-je vous demander en même temps si d'autres témoins vont comparaître?

Le coprésident (M. McCleave): Pas que je sache, mais nous voulons en entendre autant que possible. Peut-être que la comparution de M. Sharp servira d'exemple et poussera d'autres personnes à comparaître.

M. Brewin: N'a-t-on pas mentionné le nom de M. Stairs l'autre jour? Me suis-je trompé de nom?

Le coprésident (M. McCleave): Vous pensez peut-être au professeur Rowat?

M. Brewin: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, je pense que c'est le nom que j'ai entendu.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, on a parlé de lui.

[*Texte*]

I have had enquiries from newspaper and television people, one of whom reported my reply somewhat loosely, I think, but I was really very careful to explain that I thought we would be getting at this matter very soon; that I could not give any indication of how long it would last or who would be called. Obviously, certain people will make representations and I presume we will be ready to hear them. But I think there is a certain amount of interest which is probably going to be added to by the media.

Mr. Brewin: I do think it would be extremely helpful to have someone in addition to the Minister and Mr. Dunton, somebody who has made a sort of academic study of the subject.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, I think, quite clearly—my recollection is that that was pretty well agreed at the last meeting, that Professor Rowat was specifically mentioned. I think, also, the suggestion was made that the Canadian Bar Association might wish to be heard on the matter.

Mr. Brewin: Nine times out of ten they are not worth hearing.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps it would be a good idea for us to sound out the Bar, since they are represented in Ottawa, and advise them that we are now starting this part of our investigation.

SOR/74-620 is . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Excuse me; who will do that then? Mr. Mackenzie would inform them, I presume?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I think Mr. Mackenzie could advise them.

SOR/74-620—Food and Drugs Act, Food and Drug Regulations amendment, and it is without commentary.

SOR/74-630—Protection of Securities, (Insurance Companies) Regulations. It is without commentary.

SOR/74-631—Income Tax Regulations, amendment.

Counsel points out that this regulation appears unobjectionable but it will be held for detailed scrutiny with the other income tax regulations.

SOR/74-492 and SOR/74-496—Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965.

Mr. Eglington: There were two more bundles that came out; one concerned Harbour Commission regulations and the other contained some replies to queries.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not seem to have got those answers yesterday.

Mr. Eglington: Well, we could do those if you have them in front of you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The Harbour Commission?

[*Interprétation*]

Quelques journalistes m'ont posé des questions, dont un qui a pris des libertés avec les observations que j'ai faites. Cependant, j'ai bien pris soin d'expliquer pourquoi j'étais d'avis que nous allions pouvoir nous attaquer à ce problème bientôt. Je n'ai pas pu dire combien de temps il nous faudrait ou qui comparaîtrait. Évidemment, certains vont présenter des instances et, sauf erreur, nous serons en mesure de les entendre. De toute manière, je pense que les média vont ajouter à l'intérêt général que suscite cette question.

M. Brewin: Je pense qu'il serait très utile d'entendre quelqu'un qui aurait fait une étude spécialisée du sujet, en plus du ministre et de M. Dunton.

Le coprésident (sénateur Forsey): A cet égard, je pense que l'on a fait mention du professeur Rowat. Il se peut que l'Association du barreau canadien souhaite se faire entendre.

M. Brewin: Neuf fois sur 10, cela n'en vaut pas la peine.

Le coprésident (M. McCleave): Il serait peut-être bon de contacter le Barreau, étant donné qu'il a des représentants à Ottawa, et lui dire que nous sommes en train de commencer cette partie de notre enquête.

DORS/74-620 concerne . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Qui va l'en informer? M. Mackenzie, je suppose?

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que M. Mackenzie pourrait effectivement le faire.

DORS/74-620 Règlement sur les aliments et drogues—Modifications, et c'est sans commentaires.

DORS/74-630 Règlement relatif à la protection des titres (compagnies d'assurance). Aucune remarque.

DORS/74-631 Règlements de l'impôt sur le revenu.—Modifications.

Le conseiller juridique nous dit qu'on ne peut rien trouver à redire à ce règlement mais qu'on va l'examiner en même temps que d'autres règlements relatifs à l'impôt sur le revenu.

DORS/74-492 et DORS/74-496—ordonnances générales Révisées de la Commission des transports du Canada, 1965.

M. Eglington: Deux autres règlements sont apparus, l'un concernait les règlements de la Commission des ports, et l'autre contient des réponses.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il semble que je ne les ai pas reçues hier.

M. Eglington: Nous pourrions en traiter maintenant, si vous les avez devant vous.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous parlez de la Commission des ports?

[*Text*]

Mr. Eglington: No, the replies.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh yes, the replies.

• 1010

Mr. Eglington: In the first one, which was the one that was mentioned in general orders of the Board of Transport Commissioners. There was a point as to whether the old orders were continuing in effect because to do so they needed to be registered pursuant to the Statutory Instruments Act, Section 32, and the Assistant Clerk of the Privy Council has replied that they were in fact registered in December 1972, which was within the deadline provided. So that entirely clears up that particular point.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any other replies?

Mr. Eglington: There is the Schedule to the Public Service Staff Relations Act, SOR/74-501.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is one of those bad mornings, I guess.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I was away yesterday and things may have got on my desk without my catching them this morning.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Once in a while this blizzard of papers is bound to get you in trouble.

Mr. Eglington: Do any members have that particular one?

Some hon. Members: Yes.

Mr. Eglington: In that one an error was pointed out in the enabling section, and the Assistant Clerk of the Privy Council has advised that an erratum to the *Canada Gazette* will be printed to correct this section.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The other one is:
SOR/74-492—Revised General Orders of the Board and of Transport Commissioners for
SOR/74-496—Canada, 1965

You have again a letter on this, Mr. Eglington. Did you wish to . . .

Senator Godfrey: We just dealt with that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, I am sorry.

Mr. Eglington: There is another one on that list. It is:
SOR/72-43, SOR/72-222, SOR/74-601,—Radiation Emitting Devices Regulations

A reply was received on this one from the Department of National Health and Welfare. The first part of the letter concerned other things, and the reply given was that this particular regulation, which was SOR/72-222, deals with the coming into force of two components. They were parts of schedules of regulation SOR/72-43:

> I have been unable to find publication of this amendment to the previous regulation. Apparently, according to our file record, it was not felt necessary to publish what in effect was an amendment to a pre-published regulation respecting coming into force only.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Non, des réponses.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh, oui, les réponses.

M. Eglington: Dans la première, qui est une ordonnance de la Commission des transports du Canada, il y a un point qui amène à se demander si les ordonnances antérieures continuent à s'appliquer du fait qu'elles doivent pour cela être inscrites aux termes de l'article 32 de la Loi sur les textes réglementaires; le greffier adjoint du Conseil privé a fait valoir, dans sa réponse, qu'elles étaient en fait inscrites depuis décembre 1972 qui était la date limite prévue. Le point s'en trouve réglé.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il eu d'autres réponses?

M. Eglington: Il y a encore l'Annexe à la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, DORS/74-501.

Le coprésident (M. McCleave): C'est un de ces matins où tout va mal.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'étais absent hier; et il se peut qu'on l'ait déposé sur mon bureau sans que j'aie pu m'en apercevoir.

Le coprésident (M. McCleave): Il arrive que cet amoncellement de papiers nous cause des difficultés.

M. Eglington: Y a-t-il des députés qui l'ont?

Des voix: Oui.

M. Eglington: Il y a une erreur dans l'article d'habilitation; le greffier adjoint du Conseil privé a fait savoir qu'un erratum sera publié dans la *Gazette du Canada* pour la corriger.

Le coprésident (M. McCleave): Décret suivant:
DORS/74-492 Ordonnances générales révisées et de la Commission des transports
DORS/74-496 du Canada, 1965, Modifications

Vous avez reçu une lettre à ce sujet, monsieur Eglington. Voulez-vous . . .

Sénateur Godfrey: Nous venons d'en traiter.

Le coprésident (M. McCleave): Je m'excuse.

M. Eglington: Il y a encore des règlements sur la liste:
DORS/72-43, DORS/72-222, DORS/74-601,—Règlements sur les dispositifs émettant des radiations.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a répondu. La première partie de la lettre atteint d'autres problèmes, mais dans la réponse donnée concernant DORS/72-222, il est fait mention qu'il y a eu deux éléments qui sont entrés en vigueur. Il s'agissait de parties d'annexe du règlement DORS/72-43:

> Je n'ai pu trouver la publication de l'amendement au règlement antérieur. Il semble, selon nos dossiers, qu'il n'ait pas été jugé nécessaire de publier ce qui était en fait un amendement à un règlement publié antérieurement et concernant seulement l'entrée en vigueur.

[*Texte*]

This particular regulation that was not dealt with according to the act brought into operation two parts of a schedule to the regulation which did concern the matters in paragraphs 1 (a) and (b) of the act which required the publication. The fact that it does not do anything more than bring it into force, and that the actual schedules themselves did appear in a regulation that was published as prescribed, may mean that member feel that this is a rather pointless exercise. On the other hand, the fact of the matter is that the Department has taken upon itself to determine when and when not it will satisfy the pre-publication requirements laid down in the statute.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The point you really make is, do we stand firmly because the Department is in effect taking the law into its own hands and refusing to carry out what is an obligation? Is that not correct?

Mr. Eglington: It would certainly be one way of looking at it.

Senator Godfrey: Why would we not, because it is rather pedantic, just write them and say that in future in our opinion they should publish and in the future we request that they do so?

The Joint Chairman (Senator Forsey): This is what occurred to me.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, all right. Such a letter then will go forth.

The next one is the Hamilton Harbour Commissioners Act and the Harbour Commissions Act.

Mr. Eglington: The first one of these is SOR/73-404, with which is associated SOR/73-405 and SOR/74-240. Since the same comment applied, the two later regulations were not distributed.

• 1015

The Joint Chairman (Mr. McCleave): First, I think we will print at this place in our proceedings your commentary of August 9, 1974—that two-paragraph commentary.

The Joint Chairman (Senator Forsey): On SOR/73-404?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, that is right.

Mr. Eglington: Which applies to 405 and 240.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Which applies to two others as well.

HAMILTON HARBOUR TARIFF OF BERTHAGE CHARGES, amendment
Hamilton Harbour Commissioners Act
P.C. 1973-2154

Aug. 9, 1974

Section 20(2) of the enabling Act provides that "no by-law shall have force or effect until confirmed by the Governor in Council and published in the Canada Gazette, and every such by-law shall, at least ten days before it is submitted to the Governor in Council, be served upon the City Clerk of Hamilton".

The confirmation of the Governor in Council appears on the face of the Tariff (By-law) and the fact of publication in the Gazette is self-evident. Service upon the City Clerk is, however, not evidenced and a recital of its having occurred should appear on the face of the Tariff (By-law) so that it is apparent that the requirements of the enabling Act have been satisfied.

[*Interprétation*]

Le règlement en question qui n'a pas été promulgué selon la loi a fait entrer en vigueur deux parties de l'annexe du règlement qui avait trait au point mentionné aux paragraphes 1*a*) et *b*) de la loi et qui touchait la publication. Le fait que le règlement en question ne fait pas autre chose que de prévoir l'entrée en vigueur des annexes, et que les annexes elles-mêmes ont été publiées à la suite d'un autre règlement amènent peut-être les députés à se demander pourquoi il faudrait insister. D'autre part, il faut considérer que le ministère a pris sur lui de décider quand il doit satisfaire à l'obligation de publier d'avance aux termes de la loi.

Le coprésident (M. McCleave): Vous voulez dire qu'il faut nous demander si c'est une question de principe, du fait que le ministère semble faire ses lois lui-même et refuser de remplir ses obligations.

M. Eglington: C'est certainement une façon de voir les choses.

Sénateur Godfrey: Puisque de toute façon la question est théorique, pourquoi ne pas simplement écrire et demander qu'à l'avenir le ministère devra publier ses avis.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est ce qui me semblerait le plus juste.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Une lettre en ces termes sera envoyée.

Nous passons à la Loi des commissaires du havre de Hamilton et à la Loi sur les Commissions de port.

M. Eglington: Il s'agit de DORS/73-404, auxquels sont rattachés DORS/73-405 et DORS/74-240. Comme il s'agit de la même chose, les deux dernières n'ont pas été distribuées.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que nous devons d'abord insérer au compte rendu vos observations du 9 août 1974, je veux dire les deux paragraphes.

Le coprésident (sénateur Forsey): Au sujet de DOR/73-404?

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

M. Eglington: Et qui s'applique à 405 et 240.

Le coprésident (M. McCleave): Aux deux autres séries, en effet.

TARIF DES DROITS DE CARGAISONS DU PORT DE HAMILTON—Modification
Loi des commissaires du havre de Hamilton
C.P. 1973-2154

Le 9 août 1974

L'article 20 (2) de la Loi d'habilitation prévoit que «aucun règlement n'aura de force, ni d'effet avant d'avoir été ratifiée par le Gouverneur en conseil et d'avoir été publiée dans la *Gazette du Canada*, et tout pareil règlement doit, au moins dix jours avant d'être soumis au Gouverneur en conseil, être signifié au greffier de Hamilton.»

La ratification par le Gouverneur en conseil apparaît sur la page frontispice du Tarif (Règlement) et le fait qu'elle a été publiée dans la *Gazette* est évident. La signification au greffier de Hamilton, toutefois, n'est pas prouvée et un compte rendu de cette signification devrait apparaître sur la page frontispice du Tarif (Règlement) de sorte qu'il soit évident que les exigences de la Loi d'habilitation ont été satisfaites.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, then, Mr. Eglington. Would you go ahead, please?

Mr. Eglington: The statutory requirement is that no by-law shall have force or effect until confirmed by the Governor in Council and published in the *Canada Gazette*, and every such by-law shall at least 10 days before it is submitted to the Governor in Council be served upon the City Clerk of Hamilton. The fact that the Governor in Council approves it appears on the face of the tariff and the fact that it is published is self-evident because we have it in front of us, but service upon the City Clerk at Hamilton is not recited. Therefore, simply looking at the regulations one cannot tell whether there was in law anything to submit to the Governor in Council or not, and the fact that the publication requirement was satisfied ought to be recited in the preamble to the regulation. I suspect the way to deal with this is to point out, in care of—I am afraid the very much overburdened Mrs. Temple, of the Department of Transport, whom we have deluged with comments, that perhaps the Harbour Commission could in future recite that fact when preparing their amendments.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Fine, thank you.

Now, the Windsor Harbour Commission general by-law number 67, and you have lengthy commentary or fourpoint commentary on this particular by-law.

Mr. Eglington: Yes. The first comment here, which is again of the same substance as the one before . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Service upon the client.

Mr. Eglington: That applies to a whole slew of those which I mentioned.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right.

Mr. Eglington: This particular set of by-laws raises what could be points of delegation and also raises problems of perhaps the jurisdiction of the courts and certainly the liability of ordinary citizens. I do not have the criteria numbers because they are on top of my—oh, here we are. This one would be 1(b) Delegation, whether it is *ultra vires* or not, excluding the jurisdiction of the courts in 5A and also making an unexpected and unusual use of the powers as far as comment number 3 is concerned.

The regulation delegates to the Harbour Master and to the RCMP and to the United States Coast Guard certain of the functions of the Harbour Commissioners in regulating the harbour at Windsor. The harbour at Windsor is, of course, peculiarly located geographically and no doubt the co-operation of the RCMP and the Coast Guard is highly desirable for the well-being of the port, but it certainly is not clear that the act permits of delegation of this type. The Act clearly permits delegation by the Harbour Board to its servants and employees, but there is no mention whatever of delegation to other bodies, and certainly not to the emanations of a foreign power.

Then, there is section 36(1) . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps first we could deal with this point, which is Commentary number 2 and I think can be inserted in the proceedings at this stage.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Poursuivez, monsieur Eglington, je vous prie.

M. Eglington: La loi prévoit qu'aucun règlement n'aura de force ni d'effet avant d'avoir été ratifié par le Gouverneur en conseil et d'avoir été publié dans la *Gazette du Canada*, et ce au moins dix jours avant d'être soumis au Gouverneur en conseil. Enfin, c'est le greffier de Hamilton qui doit s'exécuter. L'approbation du Gouverneur en conseil est indiquée sur la page frontispice du Tarif et le fait que la ratification a été publiée est évident. Cependant, la signification au greffier de Hamilton n'est pas prouvée et en examinant le Règlement il est impossible de déterminer s'il y a eu quelque chose de soumis au Gouverneur en conseil ou non. Un compte rendu de la signification devrait apparaître sur la page frontispice du Tarif de sorte qu'il soit évident que les exigences de la Loi d'habilitation ont été satisfaites. Il faudrait, je pense, et encore une fois nous allons devoir faire appel à la pauvre M^me^ Temple, du ministère des Transports, qui a déjà beaucoup à faire et que nous avons inondée de nos commentaires, demander que la Commission du havre à l'avenir rende compte de cette signification au moment de la préparation des modifications.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord.

Nous passons à la Commission du Port de Windsor, règlement général numéro 67, et je pense qu'il y a un commentaire en quatre points qui y a trait.

M. Eglington: En effet. Le premier commentaire, qui est du même genre que celui que nous venons . . .

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit de la signification au client.

M. Eglington: Le commentaire s'applique à toute une série de règlements, comme je l'ai mentionné.

Le président (M. McCleave): D'accord.

M. Eglington: La présente série de règlements a trait à la délégation de pouvoirs et soulève des problèmes d'ordre juridictionnel comme des questions de responsabilité civile. Je n'ai pas les numéros de critères, parce qu'ils se trouvent au haut . . les voici justement. Il s'agit de 1*b*)—Délégation, que ce soit *ultra vires* ou non, en excluant la juridiction des tribunaux dans 5A également en faisant un usage imprévu et inhabituel des pouvoirs de la façon dont c'est entendu au commentaire numéro 3.

Le règlement délègue des pouvoirs au maître de port, à la G.R.C. et à la Garde côtière des États-Unis, pouvoirs qui appartiennent normalement aux commissaires du port de Windsor. Évidemment, le port de Windsor se trouve dans une situation géographique inhabituelle et il faut certainement compter avec la collaboration de la G.R.C. et de la Garde côtière, mais il n'est pas certain que la loi permette la délégation de fonctions de la façon dont c'est fait actuellement. La loi prévoit certaines délégations de fonctions par la Commission à ses serviteurs et employés, mais il n'est fait aucune mention d'autres organismes et certainement pas d'agents de puissance extérieure.

Il y a également l'article 36(1) . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je pense qu'il faudrait insérer au compte rendu le commentaire numéro 2 qui y a trait.

[*Texte*]

WINDSOR HARBOUR COMMISSION GENERAL BY-LAW
Harbour Commissions Act
P.C. 1974-111

October 1, 1974

2. Sections 3(1), 21 and 23 grant powers variously to the Harbour Master, the Royal Canadian Mounted Police, the United States Coast Guard and an officer in charge of a patrol vessel. Delegation of power to or the authorising of the Harbour Master to act is expressly provided for in section 8 of the Harbour Commissions Act which is, however, completely silent as to the R.C.M.P. and the United States Coast Guard. Section 15 of the regulations must also be noticed: Presumably because of the geographical peculiarities of the Port of Windsor and of the St. Clair River generally

"The Harbour Master may enter into any arrangements with a member of the Royal Canadian Mounted Police or United States Coast Guard in charge of navigation for the purpose of facilitating traffic, avoiding disputes as to jurisdiction in the Harbour and avoiding any possibility of conflict of authority."

The question arises as to the validity of section 15 and of the delegation of authority to the R.C.M.P. and the United States Coast Guard. One view would be that without express legislative authority the Windsor Harbour Commission could not be authorised to delegate its powers to other than its own officers and employees (section 13(1)) and certainly not to the agency or emanation of a foreign power. On the other hand, it would be argued that the Commission is a body corporate (section 3(2)) empowered to control the use of the land and property within the limits of the Harbour within the general framework of the law. As such a body corporate it can through its agent the Harbour Master enter into agreements that are not unlawful and fall within the powers vested in it. And since the powers given to the R.C.M.P. and the United States Coast Guard are of an administrative nature only, no question of improper delegation arises. That is one view. But it still seems strange. The Committee will form its own view on the knotty problem of delegation of power.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Again, it is back to the old delegation-of-power problem. Are there any views on the point raised by our counsel?

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is an even more acute case of delegation of power, I should think, because it involves delegating power to the agent of a foreign power, does it not—a foreign state?

Mr. Eglington: I did make the point that since the Harbour Commissioners are a body corporate and have all the powers of a body corporate, it could be argued that they could enter into contracts just as anybody else can to have part of their work done. There is nothing to prevent anybody contracting with the United States Coast Guard.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, Mr. Railton?

• 1020

Mr. Railton: Could I ask a question? Just what are you considering here, is it some international incident, like the one I asked about yesterday, Buffalo police invading Canadian soil to make an arrest of somebody who had created a disturbance on the Buffalo side of the Peace

[*Interprétation*]

RÈGLEMENT GÉNÉRAL DE LA COMMISSION DU PORT DE WINDSOR
Loi sur les Commissions de port
C.P. 1974-111

1er octobre 1974

2. Les articles 3(1), 21 et 23 confèrent divers pouvoirs au maître du port, à la Gendarmerie royale du Canada, à la Garde côtière des États-Unis et à l'officier commandant un bateau patrouilleur. La délégation de pouvoirs au maître du port et son habilitation sont expressément prévues par l'article 8 de la Loi sur les Commissions de port, mais cette dernière est muette en ce qui concerne la G.R.C. et la Garde côtière des États-Unis. Il y a également lieu d'attirer l'attention sur l'article 15 du règlement. En raison sans doute de la position géographique du port de Windsor, et plus généralement de la rivière Sainte-Claire.

«Le maître de port peut conclure des accords avec un membre de la Gendarmerie royale du Canada ou de la Garde côtière des États-Unis responsable de la navigation pour faciliter le trafic et éviter toute possibilité de conflit de juridiction dans le port et de conflit d'autorité.»

La question se pose de la validité de l'article 15 et de celle de la délégation de pouvoirs à la G.R.C. et à la Garde côtière des États-Unis. d'un côté, on peut dire que sans autorisation législative expresse à cet effet, la Commission du port de Windsor est incapable de déléguer ses pouvoirs autrement qu'à son propre personnel (article 13.1), et certainement pas à son organisme ou service d'un État étranger. Mais d'autre part, on peut soutenir que la Commission étant un corps constituée, (article 3.2) investi de l'autorité de police sur la mise en œuvre du territoire et des biens dans le périmètre du port dans le cadre de la loi, elle peut par l'intermédiaire de son mandataire le maître du port, conclure des accords licites s'inscrivant dans la limite des pouvoirs qui lui sont conférés. Et que, comme les pouvoirs délégués à la G.R.C. et à la Garde côtière des États-Unis sont de caractère purement administratif, la délégation est valable. C'est là un point de vue. Mais la chose paraît quand même étrange. Le Comité décidera du point de vue à adopter sur cette épineuse question de la délégation de pouvoirs.

Le coprésident (M. McCleave): On en revient à cette vieille question de la délégation des pouvoirs. Y a-t-il des opinions à ce sujet?

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est encore plus grave cette fois-ci, parce qu'il est question de délégation de pouvoirs à un agent de puissance étrangère.

M. Eglington: Je signale que puisque la Commission du port est un organisme constitué en société et a tous les pouvoirs d'un tel organisme, il peut être considéré qu'elle peut conclure des contrats pour certaines parties de son travail. Quiconque peut conclure un contrat avec la Garde côtière des États-Unis.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Railton.

M. Railton: Puis-je poser une question? De quoi s'agit-il dans le cas présent? De la possibilité d'un incident international, du genre de celui auquel j'ai fait allusion hier, soit la venue au Canada de la police de Buffalo afin de procéder à l'arrestation d'une personne qui aurait troublé la paix du

[*Text*]

Bridge. Or, are you talking about something that is really a matter of international regulation, like the movements of vessels in and out of harbours, or in traffic, or just what are you referring to? The harbourmaster, apparently is the person who has finally got to decide between two vessels, say, one U.S. and one Canadian, what is the big worry about this section?

Mr. Eglington: I think there are two issues involved, the principal one is whether or not the act simply permits the harbour commissioners to do what they purport to do, which is to bring in, in effect, the United States Coast Guard. There is also, I suppose, the practical issue of whether or not, if the U.S. Coast Guard comes into operation and does something pursuant to the authority which the harbour commission is purported to give them, and they do it on the Canadian side of the river, what they have done is illegal, and the matter is actionable at the behest of the master or owner of the vessel.

Mr. Railton: Would this also, Mr. Chairman, refer to things like cleaning up oil slicks and so on? These are things that happen every day on busy rivers like the St. Clair and Detroit rivers. I do not say that slicks happen every day, but they can happen and incidents like this are always about ready to happen and maybe just for expedition of some act giving the harbourmaster this authority would be worthwhile. This is what I want to know.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If I may comment on that, Mr. Railton, it seems to me that the problem here is not whether this is desirable or undesirable, but that there appears to be no legal validity, no legal backing for this particular regulation. That, I think, is the real trouble. Therefore, you might get into difficulties I speak subject to correction by learned counsel but that to my lay mind, seems to be the problem, lack of legal warrant for the particular arrangements, which are obviously desirable, I should say, but which may be completely beyond the power granted by the act. When you mention the Harbour Commission being a corporate body, Mr. Eglington, would that cover the harbourmaster himself? Should the thing say the Harbour Commission may enter into any arrangements?

Mr. Eglington: I would think, at least for many purposes, the harbourmaster would be the agent, either actual or apparent of the Harbour Commission . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): This is what I wanted to know.

Mr. Eglington:—if the matter were to be looked at as one of contract, but it is still a limited body corporate.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is it because there is a foreign group in here that it is objectionable? You note that the act is silent, section 8 of the National Harbours Board Act is silent as to the Royal Canadian Mounted Police. Presumably, it is the right of the harbourmaster, under that act, to deal with the Royal Canadian Mounted Police. Is it just the fact that something foreign comes along that makes it objectionable in your opinion?

Mr. Eglington: I would think the Royal Canadian Mounted Police would probably have jurisdiction in the waters of the river, in any event, but I stand corrected on that one.

[*Interpretation*]

côté américain? Ou s'agit-il de quelque chose qui se rattache à la réglementation internationale concernant le mouvement des navires à l'intérieur des ports, ou du trafic? Où voulez-vous en venir au juste? C'est la maître du port, apparemment, qui décide du mouvement des navires.

M. Eglington: Il y a deux questions qu'il faut voir. D'abord, il faut se demander si la Loi permet au commissaire du port de faire appel à la Garde côtière des États-Unis comme il semble en avoir l'intention. Il faut entrevoir également la possibilité que la Garde côtière des États-Unis entre en action au Canada par suite d'une délégation de pouvoirs de la part de la Commission du port, comme elle est censé pouvoir le faire, et qu'elle commette du côté canadien un acte illégal qui puisse donner lieu de poursuite de la part du capitaine ou du propriétaire de navire.

M. Railton: Pourrait-il s'agir également du nettoyage de nappes de mazout et ce genre de choses? Ce sont là des choses qui se produisent tous les jours sur des rivières achalandées comme la rivière Sainte-Claire et la rivière Détroit. Je ne dis pas qu'il y a des rejets de mazout tous les jours, mais il peut s'en produire et il pourrait être pratique pour le maître du port d'avoir cette prérogative aux termes de la Loi. C'est la question qui m'inquiète.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si vous me permettez une observation, monsieur Railton, il semble qu'ici le problème ne soit pas de savoir si la délégation est souhaitable ou non, mais bien de déterminer s'il y a un fondement légal au présent règlement. Les conseillers du Comité me corrigeront si je fais erreur, mais il me semble, à moi, en tant que non spécialiste, que c'est là où se situe le problème, le manque de fondements légaux pour justifier les arrangements décrits ici et qui peuvent être souhaitables, tout en allant au-delà de ce que prévoit la Loi. Lorsque vous dites que la Commission du port est constituée en société, monsieur Eglington, entendez-vous que le maître du port est couvert par cette définition également? Le règlement ne devrait-il pas indiquer que c'est la Commission du port qui peut prendre les arrangements?

M. Eglington: Je suppose qu'à toutes fins pratiques ce serait le maître du port qui serait l'agent réel ou apparent de la Commission du port . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Voilà ce que je voulais savoir.

M. Eglington: En supposant qu'il s'agisse de la même procédure que pour un contrat, mais il s'agit bien d'une société limitée.

Le coprésident (M. McCleave): Et c'est à cause de l'intervention d'un groupe étranger que le règlement est douteux? Vous signalez que la Loi sur la Commission des ports nationaux, article 8, est muette quant à la participation de la Gendarmerie royale du Canada. Je suppose qu'en vertu de la Loi le maître du port a la prérogative de faire appel avec la Gendarmerie royale du Canada. C'est l'intervention de l'agent étranger qui fait que le règlement est douteux selon vous?

M. Eglington: Je suppose que la Gendarmerie royale du Canada a toujours juridiction dans les eaux de la rivière, mais je puis me tromper.

[*Texte*]

Mr. Béchard: Do you think the harbourmaster has the right—according to the law of the National Harbours Board Act has he the authority to hire the RCMP and to deal with the United States Coast Guard?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps what should be done, Mr. Eglington, since it is puzzling the Committee, the transcript of the proceedings could be sent along with all the bewilderment that we are now showing, to the drafter or this overburdened person you have established contact with, and ask for an explanation.

• 1025

Senator Godfrey: I am still confused though as to what the objection is of it. Is the objection because it is the U.S. Coast Guard?

Mr. Eglington: Well the objection is that it is *Ultra vires* the statute but subject to correction I would think it is permissible to call in the Royal Canadian Mounted Police because these are navigable waters of Canada and that the authority for that really lies elsewhere and not in this particular statute.

Senator Godfrey: What this is doing is trying to enlist the services of the U.S. Coast Guard in certain emergency situations where they say if you are not going to anchor within the confines of the harbour, then you will have to anchor wherever either the harbour master says or the United States Coast Guard who might be on the spot in some kind of an emergency.

Mr. Eglington: Well it seems a highly desirable provision.

Senator Godfrey: Yes, I think we should emphasize that. I am not worried about the fact that we are co-operating with the United States Coast Guard.

The Joint Chairman (Senator Forsey): No, nobody is, I think.

Senator Godfrey: Yes, right. I just wanted to make sure.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, Dr. Railton, I am sorry.

Mr. Railton: I am sorry, I just want this put down on the record. I had a letter come in yesterday from a constituent who has a fishing vessel in Port Colborne harbour he was up at Kingsville last year and knows of an incident. This is why I am so anxious to get this straight.

The Coast Guard from the U.S.A. drew up alongside a Canadian fishing vessel, got into an altercation, the Coast Guard captain struck the Canadian captain, the Canadian captain knocked him down and proceeded to take him back to harbour at Kingsville. The RCMP was notified, nothing was done and this makes my constituent very wrathy.

Now I would think in that case maybe the harbour master took over and got things smoothed down but I would think it is very important that the harbour master does have authority to interfere just for the sake of expediting any action possible. This is all I wanted to say.

[*Interprétation*]

M. Béchard: Croyez-vous qu'aux termes de la Loi sur la Commission des ports nationaux le maître du port a le droit de faire appel à la GRC et de traiter avec la Garde côtière des États-Unis?

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, puisque le Comité est fort préoccupé par cette question, il faudrait peut-être envoyer un compte rendu des délibérations, montrant les difficultés dans lesquelles se trouve actuellement le Comité, au rédacteur de la Loi ou à la personne avec laquelle vous avez pu établir des contacts. Cette personne pourrait peut-être nous donner des explications.

Sénateur Godfrey: Je ne comprends toujours pas très bien quelle est l'objection. Est-ce parce qu'il s'agit des garde-côtes américains?

M. Eglington: L'objection est que cela dépasse le cadre de la législation mais, sauf erreur, je pense qu'elle permet de faire appel à la Gendarmerie royale canadienne car il s'agit là d'une voie navigable canadienne et qu'il existe d'autres législations qui s'y appliquent.

Sénateur Godfrey: Cela revient à vouloir recourir aux services des garde-côtes américains dans certaines situations d'urgence où soit le directeur du port ou la Garde côtière américaine peut obliger un bateau à jeter l'ancre dans un endroit donné.

M. Eglington: Cela me semble être une disposition parfaitement souhaitable.

Sénateur Godfrey: Oui, il faudrait le souligner. l'éventualité d'une collaboration avec la Garde côtière américaine ne m'inquiète pas.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Je pense que ce n'est le cas de personne.

Sénateur Godfrey: Bien. Je voulais simplement m'assurer . . .

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui, monsieur Railton.

M. Railton: Excusez-moi, je tiens simplement à faire figurer ceci au compte rendu: J'ai reçu une lettre hier d'un électeur qui possède un bateau de pêche ancré à Port Colborne; il s'est rendu à Kingsville l'année dernière et a été victime d'une mésaventure. C'est la raison pour laquelle je tiens à préciser tout cela.

Un garde-côte américain est venu se ranger le long d'un bateau de pêche canadien, une altercation s'est ensuivie, le capitaine du garde-côte a frappé le capitaine canadien, celui-ci l'a assommé et l'a ramené avec lui au port de Kingsville. La GRC a été informée, rien n'a été fait, ce qui irrite beaucoup mon mandant.

Peut-être le directeur du port a-t-il pris les choses en main, a-t-il réussi à les aplanir et je pense qu'il est très important que celui-ci ait le pouvoir d'intervenir pour accélérer toutes mesures éventuelles. C'est tout ce que je voulais dire à ce sujet.

[*Text*]

Mr. Robinson: Well I think, Mr. Chairman, there is a great deal of difference between having authority and delegating the authority, and this is where I think the problem lies. It would seem to me that there would probably be no authority for the harbour master directly to delegate his authority to a foreign government, which is in effect what is being done, and I think surely there should be clarification to start with.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, you have had enough questions I think. Probably you will be able to put together a submission.

Now point number 3 by Mr. Eglington.

Mr. Eglington: This concerns principally subsections (1) and (2). Well, it concerns subsections (1) and (2) and principally subsection (2) of Section 36 of the Regulations which refers to inflamable or dangerous substances and allowing them to drain, discharge, spill or deposit from any work, land or premises. "Dangerous substances" is nowhere defined although it is obviously meant to be something other than inflamable. The vagueness of that perhaps is a little disturbing because one would not know what liability would arise.

Mr. Robinson: I notice in the section, when you speak of penalties they talk about summary conviction of a fine of $500 or imprisonment for a term not exceeding six months or both. It obviously cannot be considered as too serious or it would not be just by summary conviction, it could have been by indictment. So when you talk aobut the liability with dangerous substances like Rylands vs Fletcher I would think that is a bit much.

Mr. Eglington: I am sorry, I did not catch that.

Mr. Robinson: Well you speak of liability like the liability in Rylands and Fletcher, I would think that is really a bit much. I would not think they would be going that far. It would not be that strict a liability. But I do not really know what you are recommending here.

Senator Godfrey: Maybe you should tell the lay members what the rule in Rylands and Fletcher is.

Mr. Eglington: Mr. Robinson obviously knows. Well, sir, that is referring to civil liability. It is in relation to civil liability for the escape of dangerous substances like fire and acids, this kind of thing.

Senator Godfrey: Property?

Mr. Eglington: Property is another, and I simply put that in as one way of giving some meaning to what is dangerous substance in here. Is it the same type of thing that arises under civil liability or what is it? It may be something far broader or something narrower. I do not know. I am not really recommending anything, but I would think an inquiry to the board as to just what they have in mind by "dangerous substance" would do no harm.

Mr. Robinson: We could certainly make that observation. It is not clear what they mean by dangerous substance. Maybe if we started with that, it might lead to clarification.

[*Interpretation*]

M. Robinson: Monsieur le président, il y a une distinction de taille entre posséder un pouvoir et déléguer celui-ci, et c'est là que réside le problème. Je pense qu'un directeur de port n'est pas habilité à déléguer ses pouvoirs à un gouvernement étranger, ce qui est en fait ce qui se passe.

Le coprésident (M. McCleave): Bien, je pense que suffisamment de questions ont été posées à ce sujet. Vous devriez être en mesure de rassembler quelque chose là-dessus.

Passons-en maintenant au point numéro 3 de M. Eglington.

M. Eglington: Il s'agit là surtout des paragraphes 1 et 2, surtout le paragraphe 2 de l'article 36 du Règlement, où il est question de substances inflammables ou dangereuses et de leur écoulement ou déversement en tout lieu. On ne définit nul part ce que sont des «substances dangereuses», bien que cela s'applique apparemment à des substances autres qu'inflammables. C'est que l'imprécision est peut-être un peu gênante car il est impossible de savoir quelles peines sont encourues dans le maniement de tels produits.

M. Robinson: En parlant de peines, on parle dans cet article d'une condamnation sommaire à une amende de $500 ou à un maximum de 6 mois de prison, ou les deux. Le délit ne peut pas être considéré comme trop grave, autrement la condamnation ne pourrait pas être sommaire, il faudrait une inculpation. Si vous parlez de responsabilité dans le cas de maniement de substances dangereuses, comme dans l'affaire Rylands contre Fletcher, je pense que c'est aller un peu trop loin.

M. Eglington: Excusez-moi, je n'ai pas très bien compris.

M. Robinson: Vous parlez de responsabilité comme dans l'affaire Rylands contre Fletcher, et je pense que c'est aller trop loin. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'une responsabilité aussi stricte. Je ne vois pas vraiment ce que vous recommandez ici.

Le sénateur Godfrey: Peut-être devriez-vous dire aux membres du Comité qui ne connaissent pas très bien la question ce qu'est la règle de *Rylands et Fletcher*.

M. Eglington: M. Robinson semble bien la connaître. Il s'agit de la responsabilité civile dans le cas du déversement de substances dangereuses inflammables ou acides, ce genre de chose.

Le sénateur Godfrey: Les risques à la propriété?

M. Eglington: C'est un autre aspect et je n'ai cité mes exemples que pour vous indiquer ce que l'on entend par substances dangereuses ici. La responsabilité dont il est question ici est-elle vraiment une responsabilité civile? Peut-être la définition est-elle beaucoup plus vaste ou beaucoup plus étroite. Je ne sais pas. Je ne recommande rien de précis mais je pense qu'il ne ferait pas de mal de demander exactement à la commission ce qu'elle entend par «substance dangereuse».

M. Robinson: Nous pourrions intervenir en ce sens. Il n'est pas clair ce que l'on entend par substance dangereuse. Si nous commencions par là, cela préciserait peut-être tout le reste.

[*Texte*]

• 1030

Senator Godfrey: Ask them if it is advisable to define it.

Mr. Eglington: The third matter is Section 36 (3) which reads:

> The owner or person in charge of a vessel . . .

Of course, the owner may not be there.

> . . . who knows that a breach of this Section has been committed from that vessel, dock, wharf, pier . . . shall forthwith report the breach to the Harbour Master.

The point here is that there is a duty imposed to inform, and the subsection is drafted in terms of "knows", which is a matter in law of guilt or innocence to be determined by the court. The usual formula is "has reasonable grounds to suspect rather than "knows". The owner, wharf manager or dock owner really cannot know whether or not the offence has been committed of allowing dangerous substances to escape, especially when what is dangerous is not defined.

Mr. Robinson: It would appear to be a lesser obligation than on the harbour master.

Mr. Eglington: The obligation is imposed upon owners and managers, or persons in charge, to inform the harbour master of a breach of the Section, of allowing dangerous substances to escape.

Mr. Robinson: Yes, on the owners or persons to the harbour master.

Mr. Eglington: Yes. I would think it is a more severe onus on them than normal. They are required to report if they know—oh, I am sorry. I see your point. Since they cannot know, there is nothing to report.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are there any recommendations, or shall we carry on to point No. 4? Section 42 says:

> Counsel could also bear clarification of what is an effective muffler. It ought to be possible to indicate the number of decibels that was permissible.

Write them a letter and find out if they have given that point any consideration.

Mr. Robinson: I would like to know also whether "decibels" is the only criterion. Maybe there are other things, the durability or the length of service. There may be many others things as well. I do not know.

Mr. Eglington: I will ask them that, too.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is No. 650 the next one? This is the Oshawa Harbour Commissioners by-laws. You make again the point about the municipalities. The other point is No. 2 and at this stage I think it can be published, Mr. Mackenzie.

Would you like to deal with that point, Mr. Eglington?

[*Interprétation*]

Le sénateur Godfrey: Demandez-leur s'il ne faudrait pas définir ce terme.

M. Eglington: Le troisième point est l'article 36 (3) qui dit:

> Le propriétaire ou la personne commandant un navire . . .

Bien entendu, le propriétaire n'est pas obligatoirement présent.

> . . . qui sait qu'une infraction à cet article a été commise à partir de ce navire, d'un dock, d'un quai, d'un appontement . . . doit signaler l'infraction au capitaine de port.

Le problème ici est qu'il y a une obligation à informer, et dans le texte on parle de «savoir», ce qui, juridiquement, est un problème de culpabilité ou d'innocence devant être déterminé par les tribunaux. La formule généralement utilisée est «a des motifs raisonnables de suspecter» plutôt que «savoir». Le propriétaire du navire ou du dock ne peut vraiment savoir si une infraction consistant à laisser échapper des substances dangereuses a été commise, surtout si on ne définit pas ce que sont des substances dangereuses.

M. Robinson: L'obligation semble être moins contraignante que celle imposée au capitaine de port.

M. Eglington: L'obligation s'applique au propriétaire et administrateur, ou aux personnes responsables, qui doivent informer le capitaine de port d'une infraction à cet article, c'est-à-dire le déversement de substances dangereuses.

M. Robinson: Oui, il y a responsabilité des propriétaires vis-à-vis du capitaine de port.

M. Eglington: Oui. C'est une obligation qui me semble plus contraignante que la normale. Ils doivent informer s'ils sont au courant . . . Excusez-moi, je vois ce que vous voulez dire. Dans la mesure où ils ne savent pas, ils n'ont rien à déclarer.

Le coprésident (M. McCleave): Y a-t-il des recommandations à ce sujet ou pouvons-nous passer au point n° 4? L'article 42 dit:

> Il faudrait également préciser ce qu'est un dispositif d'insonorisation efficace. Il devrait être possible de préciser le nombre admissible de décibels.

On pourrait écrire une lettre et voir s'ils ont réfléchi à cette objection.

M. Robinson: J'aimerais savoir également si les décibels sont le seul critère. Peut-être y a-t-il d'autres facteurs, la durabilité ou la durée de fonctionnement, je ne sais pas.

M. Eglington: Je leur demanderai également.

Le coprésident (M. McCleave): Le texte suivant est-il le N° 650? Il s'agit du règlement de commissaires du port d'Oshawa. Vous soulevez là encore le problème des municipalités. Je pense que nous pourrons également aborder le point n° 2.

Avez-vous quelques explications à nous donner à ce sujet, monsieur Eglington?

[*Text*]

OSHAWA HARBOUR COMMISSIONERS BY-LAWS, amendment
Harbour Commissions Act
P.C. 1974-2614

January 17, 1975

2. The authorising power (section 13(1)(l) is to make by-laws respecting "... the imposition and collection of rates to be paid upon such vessels and upon goods loaded from or shipped on board such vessels, or transhipped by water within the harbour."

It could conceivably be argued that items 1.(1)(c) and 2.(1)(b) of Part II of the schedule to the amending by-law are ultra vires and/or unusual in not specifying a rate but, rather, purporting to empower the Commissioners to determine a rate. However, it is just as possible to argue that the wording quoted will bear a broader construction than that suggested and that in what is at least a quasi-commercial operation the Commissioners should enjoy the right to strike an appropriate rate in what are clearly exceptional cases which can not be foreseen or provided for in advance.

Mr. Eglington: This involves a question of interpretation of the paragraph of the enabling act which is relevant, the imposition and collection of rates to be paid. Items 1(c) and 2(1)(b) of Part II of the Schedule do not specify a fixed rate, but empower the Commissioners to determine a rate. This matter also arises under certain of the tariffs of the National Harbours Board with respect to tolls.

The Schedule will say tolls to be arranged or to be determined. It is possible to argue that a rate is a fixed sum and not a matter to be determined. On the other hand, it is just as easy to argue that a rate is an amount struck, having regard to the commercial circumstances in which the Commissioners find themselves.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What about the practice that would prevail? Would it not have something to determine whether the act is a legitimate one, the way they fix their rates?

Mr. Eglington: Yes, I expect so. Theoretically the danger involved is that the rate is determined, to use a hackneyed phrase, according to the colour of the hair of the applicant. But on the other hand it may very well be that there are, within the practice of the Commissioners, certain fairly defined limits, high and low, as to the service provided and the charge to be levied.

• 1035

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is the only time that this commentary appears before us this morning, this point number 2. Am I correct in that?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We are dealing with it from the standpoint of Oshawa Harbour Commissioners Bylaws and I suppose it also appears in other by-laws as well, does it not?

Mr. Eglington: The same type of comment will be coming up next week on tolls of the National Harbours Board where the schedule sets a specific toll in all instances but one. In that particular instance it is installation and it says, "fees to be arranged".

[*Interpretation*]

RÈGLEMENT DE COMMISSAIRE DU PORT D'OSHAWA—Modification
Loi sur les commissions de port
C.P. 1974-2614

Le 17 janvier 1975

2. Le pouvoir d'autorisation, conféré par l'alinéa 13(1)(i), permet d'établir des statuts administratifs sur «—l'imposition et la perception des droits sur ces navires et sur les marchandises qui en sont déchargées ou qui sont expédiées à leur bord, ou qui sont transbordées, dans les limites du port.»

On pourrait plausiblement faire valoir que les alinéas 1.(1)(c) et 2.(1)(b) de la partie II de l'annexe au règlement modificateur sont ultra vires ou à tout le moins insolites, car ils n'établissent pas un taux défini, mais tendent plutôt à investir les commissaires du pouvoir d'en déterminer un. Cependant, on peut tout aussi bien prétendre que le texte cité a une portée plus étendue que celle suggerée comme il s'agit d'une opération au moins quasi-commerciale, les commissaires devraient avoir le droit d'établir un taux approprié lorsqu'il se présente un cas clairement exceptionnel qu'on ne pourrait prévenir et réglementer à l'avance.

M. Eglington: IL y a là un problème d'interprétation de la loi, au sujet de la perception et de l'imposition des droits à payer. Les alinéas 1(c) et 2(1)(b) de la Partie II de l'annexe ne précisent pas de montant fixe mais donnent pouvoir aux commissaires de les rétablir. Le même problème se pose dans le cas de certains droits de péage perçus par la Commission nationale des Ports.

L'annexe parlera de déterminer le montant du péage. On peut avancer qu'un droit est une somme fixe et n'a pas à être déterminé. D'un autre côté, on peut également avancer qu'un droit est un montant variable dépendant des circonstances commerciales dans lesquelles se trouvent les commissaires.

Le coprésident (M. McCleave): Quelle est la coutume? N'y a-t-il pas une certaine marge qui soit imposée à l'intérieur de laquelle doit se situer le droit à payer?

M. Eglington: Oui, je pense. Théoriquement, le danger est que le droit à payer soit déterminé «à la tête du client», pour utiliser une tournure familière. Mais, d'un autre côté, il se peut très bien que, dans la pratique, il existe des limites équitablement définies à l'intérieur desquelles le droit à payer doit se situer.

Le coprésident (M. McCleave): C'est la première fois que nous évoquons ce problème ce matin, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Nous en traitons dans le cadre du règlement de commissaires du port d'Oshawa mais je suppose que l'on en rencontre également dans d'autres règlements, n'est-ce pas?

M. Eglington: Nous y reviendrons la semaine prochaine dans le cas des péages perçus par la Commission nationale des ports où un tarif fixe est prévu dans tous les cas, sauf un. Dans ce cas particulier, on parle de «droits à déterminer».

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Does the Committee wish to . . .

Mr. Robinson: Mr. Chairman, do we want a further clarification of this section apart from what Mr. Eglington has said? That is what I would think. You have me confused now. I do not know whether I would have taken the same approach as you took for the sections and now you have me confused. For instance, you state: "What is it? At least a quasi-commercial operation." Well, I do not know.

Mr. Eglington: I have tried to put both sides of the argument there in a nutshell.

Mr. Robinson: With this comment they can probably clarify it further for us. All right?

Mr. Railton: What are these operations? Are they shipping operations, freighting operations or construction in harbours?

Mr. Eglington: It is storage, Dr. Railton, storage and berthage of vessels.

Mr. Railton: Berthage of vessels.

The Joint Chairman (Mr. McCleave):

. . . wharfage for coal, pertroleum products, salt, sand, sugar, raw sugar . . .

Mr. Railton: That explains it, thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, we will let it stand. No. 12, Port Alberni Assembly Wharves Bylaw. This is the same point about service to the Clerk and that probably cuts through . . .

Mr. Eglington: That is right.

Mr. Robinson: On this one, is there a recommendation that there should be compliance with the Statute of Requirement? There should be some indication that it is in the regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is it not the point here that we are taking this up with the department because it is obviously in the business of turning these things out in great numbers so that eventually we hope they will comply. First we will whisper at them and then after awhile if they do not comply we will shout. No. 605, Urban Development and Transportation Plans, Regulations Railway Relocation and Crossings Act.

Mr. Eglington: We have been through that one.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You have. Perhaps I could justify my confusion. I took some of the regulations down with me to Dalhousie University where I had a very interesting seminar early in the week and they were quite impressed with the way Mr. Eglington and Miss Mayrand put the commentaries together. I passed them around the table and I am afraid that they got shuffled; that really upset my otherwise attempted orderliness in Committee.

Have we finished with the public matters?

Mr. Eglington: There is one item left, Mr. Chairman: Queen's Regulations and Orders and Instructions of the Chief of the Defence Staff.

I had some conversation the week before last with some staff members of the Judge Advocate General's Department who very kindly volunteered and saved us a great deal of work because these particular statutory instruments are of a kind which are not published and, therefore, it is difficult for us to find out. I suspect it is the tip of an iceberg in many government departments.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Le Comité souhaite-t-il . . .

M. Robinson: Monsieur le président, ne faudrait-il pas préciser davantage cet article en plus de ce que M. Eglington a dit? Je ne sais plus très bien où j'en suis. Je n'aurais pas procédé de cette façon et maintenant je ne m'y retrouve plus. Par exemple, vous dites qu'il s'agit «d'une opération au moins quasi-commerciale». Je ne sais pas.

M. Eglington: J'ai essayé de montrer ici le pour et le contre.

M. Robinson: La Commission pourra certainement nous le préciser.

M. Railton: De quelles opérations s'agit-il? S'agit-il de transport, de fret, de construction dans les ports?

M. Eglington: Il s'agit d'entreposage, monsieur Railton, d'entreposage et d'amarrage de navires.

M. Railton: L'amarrage du navire.

Le coprésident (M. McCleave):

. . . transbordement de charbon, de produits prétoliers, de sel, de sable, de sucre, de sucre brut . . .

M. Railton: C'est bien, je vous remercie.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, nous en resterons là. Nous passons au nº 12, règlement sur les quais de groupage du port Alberni. Il s'agit-là encore une fois de la notification des greffiers et . . .

M. Eglington: C'est exact.

M. Robinson: La recommandation est-elle encore qu'il doit du avoir conformité avec cette disposition de la loi? Il faudrait mentionner que le règlement est conforme à cet égard.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons aborder le problème avec le Ministère car il rédige un grand nombre de règlements de ce genre et nous espérons qu'il finira par se conformer à ces exigences. Nous commencerons par la douceur et nous élèverons la voix, si nécessaire, plus tard. Nº, 605, Plan de développement urbain et de transport, règlements sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemins de fer.

M. Eglington: Nous avons déjà passé cela en revue.

Le coprésident (M. McCleave): Excusez-moi. Mon erreur vient du fait que j'ai emmené les textes avec moi à l'Université Dalhousie où j'ai assisté à un séminaire dont les participants ont été très impressionnés par la façon dont M. Eglington et Mlle Mayrand rédigent leurs commentaires. J'ai fait circuler les textes autour de la table et je crains qu'ils aient été quelque peu mélangés.

Nous en avons fini avec les questions publiques.

M. Eglington: Il en reste une, monsieur le président, il s'agit du règlement et du décret de la reine et des instructions du chef d'État Major de la Défense.

Je me suis entretenu il y a deux semaines avec du personnel du bureau de l'avocat général; il nous a beaucoup aidé et nous a évité beaucoup de travail car les textes réglementaires en question ne sont pas publiés. Je crains qu'il ne s'agit-là que de la pointe d'un iceberg dans de nombreux ministères.

[*Text*]

Queen's Regulations and Orders have been provided to us and one portion of the Instructions of the Chief of the Defence Staff will be provided. The Instructions of the Chief of the Defence Staff fall into many categories but for our purposes they fall into two. They are all statutory instruments. I am not sure that it was ever dreamt when the section was drafted that these would fall into the definition section.

There are more serious matters which are kept by the Judge Advocate General's Department in one series of volumes which will be provided. Then there are the technical and administrative matters, of which there are about 12,000 instructions, which are kept in a series of 14 volumes. I agree with the Judge Advocate General's department that there would be little point in us taking the 14 volumes . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Any volunteers for those 14 volumes?

• 1040

Mr. Eglington: . . . of 12,000 and that we would rest content with the Q.R. and O. from the major series of instructions to the defence staff, but 12,000 was too many to contemplate.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much. Now I think we should deal with—do you wish this to be off the record or at least not to form part of our proceedings, Senator Forsey, the almost unholy frustration that your two Joint Chairmen have had in trying to get some of the arrangements for Mr. Eglington and Miss Mayrand straightened out? I think at this point we will discuss it, but I think perhaps we will leave it off the record of our proceedings.

An hon. Member: I think so.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. We will go in camera at this time. Is this agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

(IN CAMERA)

[*Interpretation*]

Ces règlements nous ont maintenant été communiqués, et notamment les instructions du chef de l'État Major de la Défense. Ces instructions se répartissent en diverses catégories, deux en ce qui nous concerne. Il s'agit dans tous les cas de textes réglementaires. Je ne pense pas que l'on ait jamais songé lorsqu'on les a rédigé qu'ils tomberaient sous le coup de l'article sur les définitions.

Il y a encore une série de volumes au bureau de l'avocat général qui pose des problèmes plus sérieux. Il y a ensuite les questions techniques administratives, faisant l'objet d'environ 12,000 instructions, qui sont conservées dans une série de 14 volumes. Je pense qu'il ne servirait à rien que nous prenions les 14 volumes . . .

Le coprésident (M. McCleave): Y a-t-il des volontaires pour lire ces 14 volumes?

M. Eglington: . . . contenant 12,000 instructions. Cela fait un peu beaucoup.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie. Il nous reste à parler maintenant . . . Sénateur Forsey, voulez-vous voir figurer au procès verbal les frustrations sans fin des deux coprésidents dans leur tentative de trouver des dispositions satisfaisantes pour M. Eglington et M[lle] Mayrand. Nous pourrions en parler maintenant, mais il vaudrait mieux que cela ne figure pas au procès verbal.

Une voix: C'est mon avis.

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Nous passons donc en séance à huis clos. Cela vous convient-il?

Des voix: D'accord.

(HUIS CLOS)

Issue No. 13

Tuesday, February 18, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 13

Le mardi 18 février 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Guidelines for Motions for the Production of Papers, and Subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business

CONCERNANT:

Exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents, et L'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques

---

APPEARING:

The Honourable Mitchell Sharp, President of the Queen's Privy Council for Canada

COMPARAÎT:

L'honorable Mitchell Sharp, Président du Conseil privé de la Reine pour le Canada

LIBRARY MAR 3 - 1975 UNIVERSITY OF TORONTO

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

28580—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	Railton—(11)
Laprise	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 18, 1975
(13)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:39 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baker, Balfour, Béchard, Brewin, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), McCleave and Robinson.

Appearing: The Honourable Mitchell Sharp, President of the Queen's Privy Council for Canada.

The Committee proceeded to consider its Order of Reference of the House of Commons dated Thursday, December 19, 1974 which is as follows:

Ordered,—That the Guidelines for Motions for the Production of Papers, Tabled this day by the President of the Privy Council (*Sessional Paper No. 301-7/7*), be referred to the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, and

That a message be sent to the Senate to acquaint Their Honours thereof; and

its Order of Reference of the House of Commons dated Thursday, December 19, 1974 which is as follows:

Ordered,—That the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business, be referred to the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, and

That a message be sent to the Senate to acquaint Their Honours thereof.

The Minister made a statement.

Agreed,—That the document entitled—Notices of Motion for the Production of Papers—tabled in the House of Commons on December 19, 1974, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix RSI-7*).

The Minister answered questions.

Agreed,—That specific examples of exemptions be compiled for perusal by the Sub-committee on Agenda and Procedure.

At 11:13 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 18 FÉVRIER 1975
(13)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 39 sous la présidence de M. Robert McCleave (*coprésident*).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baker, Balfour, Béchard, Brewin, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), McCleave et Robinson.

Comparaît: L'honorable Mitchell Sharp, président du Conseil privé de la Reine du Canada.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi de la Chambre des communes du jeudi 19 décembre 1974 qui se lit comme il suit:

Il est ordonné,—Que l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents, déposé aujourd'hui par le président du Conseil privé (*document sessionnel*) N° 301-7/7), soit déféré au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, et

Qu'un message soit envoyé au Sénat pour en informer leurs Honneurs; et

Son ordre de renvoi de la Chambre des communes du jeudi 19 décembre 1974 qui se lit comme il suit:

Il est ordonné,—Que l'objet du bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques, soit déféré au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, et

Qu'un message soit envoyé au Sénat pour en informer leurs Honneurs.

Le ministre fait une déclaration.

Il est convenu,—Que le document intitulé—Avis de motions portant production de documents—déposé à la Chambre des communes le 19 décembre 1974 soit annexé aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendice RSI-7*).

Le ministre répond aux questions.

Il est convenu,—Que des cas précis d'exemption soient recueillis à l'intention du sous-comité du programme et de la procédure.

A 11 h 13, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

A. B. Mackenzie

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, February 18, 1975

• 0939

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The meeting will please come to order. This morning we commence the consideration of the Guidelines for Motions for the Production of Papers. Each member of the Committee, I believe, has the appendix setting forth the suggested guidelines, the general principle, a series of exemptions dealing with obtaining factual information, with the question of ministerial correspondence and consultant studies.

These were actually presented to the House on March 15, 1973. There was a reference to the Committee at that time but no proceedings, as I understand, ever commenced with regard to these Guidelines so that we are all taking a fresh look at the subject. Actually, Mr. Sharp, I think the Guidelines were tabled by your predecessor. I do not know who drafted them; I presume they were drafted in the Privy Council Office.

• 0940

Mr. Sharp, as President of the Privy Council, is here this morning to answer your questions with regard to the guidelines, and I think you do have an opening statement, Mr. Minister.

We will have other witnesses. The Ontario Press Council proposes to come before us. We have opened up communication with the Parliamentary Press Gallery because, on occasion, members of the press have presumably asked members of the House to attempt to obtain certain information. It is not known whether or not the Parliamentary Press Gallery will accept our invitation but, as a very prominent part of this establishment in the endless search for information around here, we thought at least it would be logical to invite their views. We hope that the academic community will seize this opportunity to bring forth its views. We also hope that the public at large, if they have views on this matter of the production of papers, will come forth with their views too—whether as witnesses or simply to send some correspondence along which might be shared among the members of the Committee.

With that out of the way, we welcome the President of the Privy Council and look forward, sir, to your statement.

Hon. Mitchell Sharp (President of the Queen's Privy Council for Canada): Thank you very much, Mr. McCleave.

It gives me pleasure to be before the Committee today at the beginning of its consideration of the government guidelines for the production of documents.

When, in October 1971, my distinguished predecessor, Mr. MacEachen, moved the establishment of your Standing Joint Committee, he pointed out that in speeches that had been made during debate of the Statutory Instruments Bill it had been intended that the Committee would operate in a nonpartisan manner, although he was not advocating that partisanship be removed from the House of Commons or any of its committees generally.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 18 février 1975

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): La séance est ouverte. Ce matin, nous allons commencer l'étude des directives concernant les avis de motions portant production de documents. Chaque membre du comité dispose d'un appendice indiquant les directives proposées, le principe général, et une série d'exceptions traitant de l'obtention de renseignements, de correspondance ministérielle et d'expertises.

Ces documents ont été en fait présentés le 15 mars 1973 à la Chambre des communes. A l'époque, un renvoi avait été fait au comité mais il n'y a eu aucune procédure de suivie, autant que je sache; on n'a aucunement étudié ces directives et par conséquent le sujet est tout nouveau. Je crois, monsieur Sharp, qu'en fait ces directives avaient été déposées par votre prédécesseur. Je ne sais pas qui les a rédigées, mais je suppose que c'est le Bureau du Conseil privé.

Monsieur Sharp, vous êtes ici ce matin, à titre de président du Conseil privé, pour répondre à nos questions au sujet de ces directives et je crois que vous voulez nous présenter une déclaration d'ouverture.

Il y aura d'autres témoins qui comparaîtront au comité. Le Conseil de la presse de l'Ontario se propose de comparaître. Nous avons établi des communications avec la Tribune des journalistes parlementaires, car il semble qu'à l'occasion des membres de la presse ont demandé à des députés certains renseignements. Il n'est pas sûr d'ailleurs, que ces journalistes répondent à l'invitation, mais il nous a semblé que dans l'optique de cette recherche constante de renseignements, ici, il était pertinent de les inviter. Nous espérons aussi que la sphère de l'éducation profitera de cette occasion et que le public, dans l'ensemble, présentera ses idées, par l'entremise de témoins ou simplement en envoyant de la correspondance, sur ces questions de production de documents.

Ceci dit, nous accueillons ici le président du Conseil privé et nous attendons sa déclaration.

L'hon. Mitchell Sharp (président du Conseil privé de la Reine): Merci beaucoup, monsieur McCleave.

Je suis heureux d'être avec vous ce matin alors que nous allons commencer à étudier les directives gouvernementales en vue de la production de documents.

Lorsqu'en octobre 1971 mon distingué prédécesseur M. MacEachen a proposé l'établissement de votre comité mixte permanent, il m'a fait remarquer qu'au cours des discours qui avaient été présentés pendant les débats sur le Bill, sur les textes réglementaires, on avait décidé que le comité fonctionnerait sans esprit de parti même s'il n'avait pas préconisé que l'esprit de parti soit supprimé à la Chambre des communes ou dans les comités d'une façon générale.

[*Texte*]

In the course of his statement he also singled out the outstanding contribution of the honourable member for Peace River, who belongs to your Committee—I am sorry he is not here, but I gather that he will be returning this week—in discussions that led to the passage of this very important legislation. The honourable member for Peace River agreed that, indeed, the Committee would have to examine and scrutinize, with a measure of objectivity, those things which are referred to it.

This nonpartisan approach will certainly be desirable in a matter as complex and sensitive as the one before you at present: criteria for production of documents. This question is of great concern, not only to parliamentarians, but to various sectors of our society which, increasingly, wish to influence decisions taken by governments and need access to pertinent facts on which to base representations.

The document before your entitled, "Notices of Motions for the Production of Papers," was, as your Chairman has said, first tabled in the House of Commons on March 15, 1973, debated on that date and subsequently on March 29, when the House decided that it be referred to your Committee and the Senate be advised of the decision. Earlier, in February, the guidelines had been distributed to departments and agencies as a Cabinet directive.

The basic premise of the guidelines was well stated by my predecessor in office when he declared to the House on March 15, 1973, that the government objective was to make as much information available as possible. I will quote from his statement at that time:

> We believe that members of Parliament require factual information about the operations of the government in order that they may carry out their Parliamentary duties. That statement is included in the general principle. We are also aware that the desire to make available as much information as possible must be balanced against effective public administration, protection of the security of the state and rights to privacy. It is always a delicate matter of judgment to balance the desire to make information available with the effective administration of the government, security of the state and other considerations.

That is the quotation from Mr. MacEachen.

• 0945

In fact, whereas previous policy had been to make documents available on a need-to-know basis, the new guidelines call for the production of as many documents as possible. They are positive; they amount to saying that everything that is available will be made public unless it falls within certain categories of exemptions. Naturally, these exemptions have given rise to some criticisms. Perhaps it is sufficient for me to remind you of certain headlines that appeared in Canadian newspapers when the original Guidelines were published:

> Government gag. Tight as a drum.

I suppose it is inevitable that such headlines should appear but in fact it is the desire of the government to publish as much information as possible, and the exemptions have been drawn to limit them as far as can be in the public interest.

[*Interprétation*]

Au cours de sa déclaration, il a aussi souligné la contribution exceptionnelle qu'a apportée l'honorable député de Peace River, membre de votre comité, aux discussions qui ont abouti à l'adoption de cette loi très importante, et je regrette de ne pas le voir ici mais je crois comprendre qu'il reviendra cette semaine. Le député de Peace River était d'avis que le comité devrait examiner en détail et avec objectivité les questions qui lui seraient renvoyées.

Il n'y a pas de doute qu'on aura besoin d'aborder dans un esprit libre de tout sectarisme politique devant le comité des questions aussi compliquées et aussi délicates que celles de critères pour la production des documents. Cette question touche de très près non seulement les parlementaires mais différents secteurs de notre société, secteurs qui ont une influence de plus en plus grande quant aux décisions prises par les gouvernements et qui doivent être basées sur des faits pertinents.

Le document que vous avez devant les yeux est intitulé: «Avis de motions portant production de documents», et, comme votre président vous l'a dit, il a été déposé pour la première fois à la Chambre des communes le 15 mars 1973, puis il a fait l'objet de discussions cette journée-là, et par la suite, le 29 mars, lorsque la Chambre a décidé qu'elle le renverrait à votre comité et que le Sénat serait prévenu de cette décision. Plut tôt, en février, les directives ont été distribuées aux ministères et organismes à titre de directives du Cabinet.

Ces directives se basent sur l'hypothèse fondamentale, qui a été bien indiquée par mon prédécesseur le 13 mars 1973 à la Chambre, que l'objectif du gouvernement était de fournir le plus de renseignements possible, et je vais citer sa déclaration:

> Nous croyons que les députés, pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions parlementaires, ont besoin de données exactes sur les activités du gouvernement. Cette assertion fait partie du principe général. Nous savons aussi que la volonté de donner autant de renseignements que possible doit avoir comme contrepoids une administration publique efficace, la protection de la sécurité de l'État et les droits à l'intimité. C'est toujours une affaire délicate de juger de l'équilibre entre la volonté de donner des renseignements et la volonté de pourvoir à l'administration, à la sécurité de l'État et à d'autres considérations.

C'étaient les paroles de M. MacEachen.

En fait, alors que la politique antérieure consistait à fournir les documents au fur et à mesure des besoins, les nouvelles directives doivent permettre de produire autant de documents que possible. C'est assez clair: ceci veut dire que tout ce qui est disponible sera rendu public à moins que la matière ne tombe sous le coup de certaines catégories d'exemptions. Naturellement, ces exemptions ont suscité des critiques et il me suffit peut-être de vous rappeler que les titres qui ont paru dans les journaux canadiens, par exemple,

> Government gag. Tight as a drum. Indiquant que le Gouvernement apportait pas mal de contraintes . . .

Je suppose qu'il est inévitable que de tels titres apparaissent, mais en fait le gouvernement, quoique désireux de renseigner autant que possible, établit des exceptions dans l'intérêt du public.

[*Text*]

I should like to emphasize at the outset, Mr. Chairman, that far from being the result of a caprice on the part of the government, these exemptions rest on well established practice designed to protect the national interest, the rights of individuals and effective administration. A review of each will, I believe, demonstrate their appropriateness and show that the proposed Guidelines compare most favourably with legislation in effect in other jurisdictions, an aspect of the question I hope the Committee will look into.

Criticism will no doubt be levelled at the way the Guidelines are applied. This is inevitable and, indeed, I may say that I consider that one of the principal functions of the Opposition in particular is to direct its criticism at the application of these Guidelines. In this way the government is encouraged to keep its exemptions as limited as possible. I can, nevertheless, assure the Committee that the government is most sincere in its desire to meet legitimate requests for the production of as much factual information as possible. I personally believe secrecy is too often invoked where none genuinely exists, but my conviction is equally as strong that disclosure must be consistent with the public interest and wisdom lies somewhere between total secrecy and full disclosure.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much, Mr. Sharp. Before I recognize the first member for questioning, to make this report of our procedure more meaningful perhaps it could be agreed that we print the Guidelines at the very start of the *Minutes*. Is this agreed?

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Leblanc.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Brewin has a point, I believe.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Brewin.

Mr. Brewin: I just want to get on the list.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, you are now on the list.

M. Leblanc (Laurier): Monsieur Sharp, parmi les exceptions indiquées au document qui a été déposé aux Communes le 15 mars 1973, on parle au numéro 11 des documents dont la loi interdit la divulgation. Alors, de quels documents s'agirait-il?

Mr. Sharp: Mr. Chairman, I am not familiar with all the statutes that may exist which prevent the disclosure. This is put in really for purposes of pointing out to the Committee that where there are laws of this kind the government would have to observe them. I should imagine that these relate to a very limited group of exemptions. In my experience in Cabinet I have not noticed many bills being approved in Cabinet that do include exemptions or at least prohibitions on disclosure. We had to mention this as a category in which the government had to observe the law; that is all.

Mr. Leblanc (Laurier): I suppose that would include income tax returns, which are prohibited by law . . .

• 0950

Mr. Sharp: Yes, that is obvious.

[*Interpretation*]

J'indiquerais, monsieur le président, que ces exceptions ne sont pas un caprice du gouvernement mais se fondent sur des pratiques bien éprouvées pour protéger l'intérêt national, le droit des particuliers et l'efficacité de l'administration. En examinant chacune d'entre elles, je crois qu'on verra bien qu'elles sont pertinentes et qu'elles se comparent favorablement avec les lois en vigueur dans d'autres juridictions.

Naturellement, on apportera des critiques sur la façon dont ces directives sont appliquées. Ceci est inévitable. Je crois que c'est d'ailleurs une des principales fonctions de l'opposition de critiquer l'application de ces directives. De toute façon, le gouvernement limitera le plus possible ces exceptions. Mais je puis vous assurer que le gouvernement est très sincère dans son désir de répondre aux demandes légitimes de production de documents dans toute la mesure du possible. Je crois qu'on invoque trop souvent le secret quand il n'y en a pas, mais je pense aussi qu'on ne doit divulguer que lorsque ceci ne va pas à l'encontre de l'intérêt public et, par conséquent, la sagesse consiste à trouver un juste milieu entre le secret total et la divulgation totale.

Le coprésident (M. McCleave): Merci beaucoup, monsieur Sharp. Avant de donner la parole au premier membre du Comité sur ma liste, j'aimerais, pour rendre le compte rendu de cette procédure plus significatif, que nous nous mettions peut-être d'accord pour imprimer ces directives dès le début du procès-verbal; êtes-vous d'accord?

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Leblanc.

Le coprésident (sénateur Forsey): M. Brewin a quelque chose à dire, je crois.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Brewin.

M. Brewin: Je voulais simplement qu'on mette mon nom sur la liste.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, on a maintenant mis votre nom sur la liste.

Mr. Leblanc (Laurier): Mr. Sharp, among the exemptions indicated in the paper tabled in the House of Commons on March 15, 1973, item 11 reads: Papers that are excluded from disclosure by statute. So, what are these papers?

M. Sharp: Je ne connais pas toutes les lois existantes qui pourraient interdire une divulgation. Il s'agit ici de souligner, pour les besoins du Comité, qu'il existe des lois de ce genre et que le gouvernement devra les respecter. Je suppose qu'il s'agit là d'un groupe très restreint d'exceptions. Au cours de mon expérience auprès du Cabinet, je n'ai pas remarqué qu'il y avait beaucoup de bills étant approuvés par le Cabinet qui comprenaient des exceptions ou tout au moins qui interdisaient des divulgations. Il nous fallait mentionner cette catégorie qui rend le gouvernement responsable d'observer la loi.

M. Leblanc (Laurier): Je suppose que ceci comprend les déclarations d'impôt sur le revenu, que la loi interdit de . . .

M. Sharp: Oui c'est évident.

[*Texte*]

Mr. Leblanc (Laurier): It would be documents in that type of category, I suppose.

Mr. Sharp: Yes—and the Statistics Act.

Mr. Leblanc (Laurier): Yes.

Are those guidelines also being applied to in the Senate? Can you get some documents at the Senate that you cannot get in the House?

Mr. Sharp: Well, I hope that the senators are as responsible as members of the House of Commons.

Mr. Leblanc (Laurier): Because at one place here, you say that, of course, in the House you cannot ask for documents relating to the Senate; but then if some documents cannot be available to the House of Commons, maybe at times they could be available to a standing committee.

Mr. Sharp: This is an awfully difficult question. I would like to refer it to Dr. Forsey.

Mr. Leblanc (Laurier): Because as you remember, between 1972 and 1974, we had a lot of discussions regarding the problem in the standing committees; documents were being tabled in committees and not in the House. They were refused in the House, but in committees they were tabled. I do not know which is the main body but that happened in those days.

An hon. Member: By accident.

Mr. Leblanc (Laurier): No, no; it was not by accident. It was very voluntary. I remember that I was chairing a committee and I refused the tabling of a document. It had to be my decision but they won.

Mr. Béchard: Can I quote that?

Mr. Leblanc (Laurier): The actual documents were tabled by the Auditor General at that time. So, you know, if you have guidelines for the House, maybe if you cannot get the documents elsewhere, it does not mean anything. You do not need any guidelines at all, that is my point.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think you were a victim; of circumstances; that Chairman-of-the-Committee rulings are appealable but the Speaker of the House of Commons is the last court in that regard. But it is quite true that during that period, there were very strange instances of things being done in committees that could never be done in the House of Commons itself.

Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I think this is a big subject. I would like to say first of all that I am glad that the President of the Privy Council is here to initiate our inquiry into it because it seems to me that it is very central to the effective functioning of any democratic system, that we should have free access to documents in Parliament—and, indeed, beyond Parliament: in other government agencies, there should be as free access as is possible. Until we get that, the theory of democracy does not function because people are not informed: they do not know what governments are doing; they do not know what it is all about.

If these guidelines represent a new approach on the part of the government to acknowledge, as has been the case in Sweden for 300 years, nearly, I think—250 years at any rate—that the presumption is that all documents will be produced unless they fall within clearly defined exceptions, if that is to be the attitude of the government, then I say I think we should very much welcome it.

[*Interprétation*]

M. Leblanc (Laurier): Il s'agit donc de documents de cette catégorie.

M. Sharp: Oui, et de la loi sur la statistique . . .

M. Leblanc (Laurier): Oui.

Est-ce qu'on applique aussi ces directives au Sénat? Et pouvons-nous obtenir au Sénat certains documents que nous ne pouvons obtenir à la Chambre?

M. Sharp: J'espère alors que les sénateurs prennent aussi bien leurs responsabilités que les députés.

M. Leblanc (Laurier): Car vous avez indiqué quelque part ici que vous ne pouviez pas, naturellement, demander à la Chambre des documents se rapportant au Sénat; mais si certains documents ne peuvent être disponibles à la Chambre des communes, il se peut qu'à certains moments ils soient disponibles au comité permanent.

M. Sharp: Il s'agit là d'une question extrêmement délicate: j'aimerais la renvoyer à M. Forsey.

M. Leblanc (Laurier): Si vous vous souvenez bien, entre 1972 et 1974, nous avons beaucoup discuté de ce problème dans les comités permanents, et il y a eu des documents qui étaient déposés aux comités et qui ne l'étaient pas à la Chambre. Ces documents étaient refusés à la Chambre, mais on pouvait les déposer aux comités; je ne sais pas quel est l'organisme principal, mais ceci se produisait.

Une voix: Par accident.

M. Leblanc (Laurier): Non; il s'agissait de quelque chose de voulu. Je me souviens que je présidais un comité et que j'ai refusé le dépôt d'un document; j'avais pris cette décision, mais les autres ont gagné.

M. Béchard: Puis-je citer ceci?

M. Leblanc (Laurier): Ces documents avaient été déposés à l'époque par l'Auditeur général. Donc, si vous avez des directives qui s'appliquent à la Chambre et que vous puissiez obtenir les documents ailleurs, les directives n'ont aucune valeur.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que vous avez été victime du fait qu'on peut interjeter appel des décisions du président du comité, mais l'Orateur de la Chambre est la dernière instance à ce sujet. Il est très vrai qu'il s'est produit de curieuses choses dans les comités à l'époque, mais ceci n'aurait pu se produire à la Chambre.

Monsieur Brewin.

M. Brewin: Je crois que nous touchons là un sujet fort important et je dirais tout d'abord que je suis heureux que le président du Conseil privé soit ici pour lancer notre enquête, car il me semble essentiel dans le système démocratique que nous ayons libre accès au Parlement aux documents, et en fait ailleurs qu'au Parlement. Dans d'autres organismes gouvernementaux, l'accès devrait être tout aussi libre. Jusqu'à ce qu'on en arrive là, la théorie de la démocratie sera inutile, car il faut savoir ce que les gouvernements font.

Si ces directives représentent une nouvelle façon d'aborder la question de la part du gouvernement, soit de présumer, comme on le fait en Suède depuis 300 ans, je crois, depuis certainement 250 ans, que tous les documents seront produits à moins qu'ils ne tombent dans des catégories d'exceptions clairement définies, alors, si telle est la nouvelle attitude du gouvernement, je crois que nous devons l'accueillir avec beaucoup de plaisir.

[*Text*]

Turning, however, to the actual guidelines themselves—and I do not know whether this is the right time to go over them in full—I notice that there are 16 exemptions. I notice, on the other hand, that the Franks' Committee in England, which presented to Parliament, in September, 1972, a report on a related subject—it dealt more with the Official Secrets Act—suggested three, I think, rather than a voluminous series of exceptions; and they, in effect, were that the secrecy of documents should be protected if they relate to defence or internal security or foreign relations or the currency or to the reserves, the unauthorised disclosure of which would cause serious injury to the interests of the nation. It does add, "is likely to assist criminal activities or is a Cabinet document, or has been entrusted to the government by a private individual concerned". There are four headings listed there. The major restriction is information relating to defence or internal security, to foreign relations, to the currency or to reserves, and unauthorised disclosure of which would cause serious injury to the interests of the nation.

[*Interpretation*]

Mais pour en revenir à ces directives, et je ne sais pas si on doit les examiner ici pour l'instant dans la totalité, je remarque qu'il y a 16 exceptions et que, d'autre part, le Comité Franks en Angleterre, qui avait présenté au Parlement en septembre 1972 un rapport sur le même sujet, traitant davantage de la Loi sur les secrets officiels, a proposé trois exceptions, ce qui est beaucoup moins, et celles-ci indiquaient que le caractère secret des documents devait être protégé lorsqu'ils avaient trait à la défense ou à la sécurité intérieure ou aux relations extérieures ou à la monnaie ou aux réserves, alors que la divulgation non autorisée causerait un sérieux préjudice à l'intérêt de la nation. Il ajoute: et que les documents seraient susceptibles d'être utilisés à des fins criminelles ou représenteraient des documents du Conseil des ministres ou des documents qui auraient été confiés au Gouvernement par un particulier. Cela fait donc quatre rubriques. La restriction principale s'applique aux renseignements relatifs à la défense ou à la sécurité intérieure, aux relations extérieures, à la monnaie ou aux réserves, dont une divulgation non autorisée nuirait gravement aux intérêts du pays.

• 0955

I want to ask the President of the Privy Council whether that, I think, very much more limited definition of exceptions than we have in these guidelines was and is being considered by the government, because to me this more limited list will create much greater reality in the desire for disclosure than the long list that we have here, the criteria that we have set out here before us.

Je voudrais demander au président du Conseil privé si cette liste d'exceptions beaucoup plus limitée, à mon avis, que celle que nous avons dans l'exposé de la politique gouvernementale, a été ou est étudiée par le gouvernement, car, toujours selon moi, elle corresponderait beaucoup plus à la réalité du désir de divulgation que cette longue liste de critères qui nous est offerte.

Mr. Sharp: Mr. Chairman, we have spent a great deal of time in government in the preparation of this list of exemptions. The attitude of the government was in favour of disclosing as much information as possible and we reached this list of 16 exemptions after discarding some others that might have been added to the list as being unjustifiable exemptions. I do not disagree with what Mr. Brewin has said about Mr. Franks' list, that it is more limited. I would ask him to indicate on the contrary which of the 16 he thinks are unnecessary in the Canadian setting. The list that he has read is very much more general in its description and it seems to me that most of the 16 really relate to facets of the same set of general guidelines proposed by Mr. Franks.

M. Sharp: Monsieur le président, le gouvernement a consacré beaucoup de temps à la préparation de cette liste d'exceptions. Le gouvernement préconisait la plus grande divulgation possible de renseignements et nous en sommes arrivés à cette liste de seize exceptions après en avoir rejeté certaines qu'on aurait pu ajouter à la liste mais qu'on a considérées comme étant injustifiées. Je ne conteste pas ce qu'a dit M. Brewin au sujet de la liste de M. Frank: elle est plus limitée. Je lui demanderais pourtant d'indiquer quelles sont d'après lui, dans ces seize exceptions, celles qui ne sont pas nécessaires dans le contexte du Canada. La liste qu'il a citée est beaucoup plus générale quant à son fond, et il me semble que la plupart de nos seize exceptions se rapportent en fait aux différentes facettes des critères d'ordre général proposés par M. Franks.

Mr. Brewin: Let me give an illustration. The present proposed guidelines that we are discussing here refer to papers dealing with international relations, the release of which might be detrimental to future conduct of Canada's foreign relations, and the Franks' version says:

> ... the unauthorised disclosure of which would cause serious injury to the interests of the nation.

M. Brewin: Je vais vous donner un exemple. Dans la liste qu'on nous propose et dont nous discutons ici, il est question de documents portant sur les relations internationales dont la publication pourrait nuire à la poursuite des relations du Canada avec l'étranger. Alors que le rapport Frank dit:

> ... dont la divulgation non autorisée nuirait gravement aux intérêts du pays.

Mr. Béchard: Did you say "French"?

M. Béchard: Avez-vous dit «French»?

Mr. Brewin: Franks. I think his name was Lord Franks, a well known Englishman.

M. Brewin: Franks. Je crois qu'il s'appelait Lord Franks, un Anglais très connu.

Mr. Béchard: I heard French and I thought it was a curious French.

M. Béchard: J'ai entendu French et j'ai pensé que c'était un drôle de français.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Former Provost of Oriel.

Le coprésident (sénateur Forsey): L'ancien Provost d'Oriel.

[*Texte*]

Mr. Brewin: Yes, and other distinguished . . .

An hon. Member: A former ambassador to the United States, as I recall.

The Joint Chairman (Senator Forsey): A lesser distinction.

Mr. Brewin: There is such a clear cut difference there. The one vague way might be detrimental—I am not sure who decides whether it is detrimental, I suppose it is the government—but the other suggests a much more limited exclusion of documents concerning foreign relations which would cause serious injury to the interests of the nation.

Mr. Sharp: Mr. Chairman, I suppose when we considered this list and looked at those words, we said, let us be honest with ourselves. The question of what would be detrimental to the future conduct of Canada's foreign relations is a question of judgment. Personally, looking at those words now, I would feel just as safe if it had said "the release of which would be detrimental" as if the words were edited to "might be detrimental". I do not think it would make any difference to the judgment on the release of the papers.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is still the judgment of the government.

Mr. Sharp: It is still the judgment of the government.

• 1000

Mr. Brewin: But their judgment is directed in the one case to a very much vaguer task than in the other case and the onus on the government to show that serious injury would result would mean, I should think, that they cannot just issue a blanket statement that every document we get relating to foreign policy might be detrimental if we published it.

Mr. Sharp: Well, I really do not have any very strong defence. Having been the Secretary of State for External Affairs, if I had to decide on whether to release certain papers or not my judgment would be the same whether it said "would" or "might".

Mr. Brewin: Well, then to pass on from that, the next item here is, "Papers the release of which might be detrimental to the future conduct of federal-provincial relations, or the relations of provinces *inter se*." We are not dealing here with international matters. We are dealing with matters that affect Canadians and I can understand there might be certain confidential discussions between the representatives of the provinces and the federal government, but generally speaking I would think what takes place between these governments is the business of the Canadian people and ought to be disclosed. Now I find that particular restriction might be detrimental in the future to federal-provincial relations, just another indication that their disclosure is to be highly limited.

Mr. Sharp: I make the same comment, Mr. Chairman, I have no particular defence of those words. Those who drafted it probably did not quite see the implication of what Mr. Brewin is saying now. I certainly was not our intention to withhold anything that was important as between a test of "would" or "might". So I accept the criticism. As a member of the government I would think the result would be the same and we probably were ill-advised to suggest that we were holding back everything that might be detrimental. Our purpose there was simply to protect the public interest and I would have no objection if it were put "of which would be detrimental." I do not think anything hangs on the words.

[*Interprétation*]

M. Brewin: Oui, un autre éminent . . .

Une voix: Ancien ambassadeur aux États-Unis, si je me souviens bien.

Le coprésident (sénateur Forsey): Titre moins éminent.

M. Brewin: Il y a ici une différence nette. D'un côté on a le vague pour y nuire, je ne sais pas qui décide si cela nuit, je suppose que c'est le gouvernement, mais de l'autre on a une exclusion beaucoup plus limitée des documents relatifs aux relations internationales, les dévulgations qui nuiraient gravement aux intérêts du pays.

M. Sharp: Monsieur le président, je suppose qu'en étudiant cette liste et en considérant ces mots, nous nous sommes dit: «Soyons honnêtes avec nous-mêmes.» Savoir ce qui pourrait nuire à la poursuite des relations du Canada avec l'étranger est une question de jugement. Personnellement, considérant de nouveau ces mots, dire «dont la publication nuirait» au lieu de «pourrait nuire», ne me gênerait nullement. A mon avis, cela n'influerait pas sur le jugement quant à la publication de ces documents.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est toujours au gouvernement d'en juger.

M. Sharp: C'est toujours au gouvernement d'en juger.

M. Brewin: Mais dans un cas ce jugement est recouvert par une définition beaucoup plus vague que dans l'autre, et la responsabilité du gouvernement de démontrer que cela entraînerait un grave danger signifierait, à mon avis, qu'il ne pourrait pas simplement dire que la publication de tout document concernant la politique étrangère pourrait nous nuire.

M. Sharp: A la vérité, il m'est très difficile de me défendre. Ayant été secrétaire d'État aux Affaires extérieures, s'il me fallait décider la publication ou la non publication de certains documents, mon jugement serait le même que l'on dise «nuirait» ou «pourrait nuire».

M. Brewin: Bien. Passons à l'exception suivante. «Les documents dont la publication pourrait nuire aux relations fédérales provinciales ou interprovinciales.» Il ne s'agit plus ici de questions internationales. Il s'agit de questions qui touchent les Canadiens et je peux comprendre qu'il puisse y avoir des discussions confidentielles entre les représentants des provinces et le gouvernement fédéral, mais d'une manière générale je suppose que ce qui se passe entre ces gouvernements regarde la population canadienne et devrait être divulgué. Pour moi, cette restriction particulière pour ce qui est de ce qui pourrait nuire aux relations fédérales-provinciales, est simplement une indication supplémentaire que cette divulgation sera très limitée.

M. Sharp: Je fais le même commentaire, monsieur le président, à savoir que je n'ai pas vraiment de défense particulière à apporter à ces mots. Ceux qui les ont écrits n'ont certainement pas entrevu l'interprétation qu'en fait maintenant M. Brewin. Il n'a certainement pas été dans nos intentions de soustraire quoi que ce soit d'important en choisissant «pourrait nuire» plutôt que «nuirait». J'accepte donc cette critique. Comme membre du gouvernement, je pense que le résultat serait le même et nous avons probablement été mal avisés si cela suggère que nous soustrayions quoi que ce soit qui pourrait être nuisible. Nous avons simplement eu pour but de protéger l'intérêt public et je ne m'opposerais pas à ce que l'on change ceci pour

[*Text*]

Mr. Brewin: Well, then to come to another point, and I know I have limited time, Mr. Chairman, I just feel, perhaps because I am a member of the opposition although not, I hope, a partisan or fractious one in this Committee at least.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I give you full clearance, sir, there has never been an indictment in that direction against you.

Mr. Brewin: "Papers of voluminous character or which would require an inordinate cost or length of time to prepare." Well, if they are so voluminous and take such a long time to prepare I would think the person seeking them would take an awful long time to look into them as well. But is it not a rather dangerous limitation when somebody asks for relevant papers to say, "oh, well, there are a lot of them and we do not want you looking into this big file of papers," or "it would take us a long time to staple them together or something like that or pick them up." Surely, this is a serious limitation on the rights of Parliament, of members of Parliament to take a look at documents.

Mr. Sharp: May I comment on this, Mr. Chairman? The reason that it is there is to encourage members of Parliament to be more pointed and more precise in their requests for information. If I may use a rather partisan word, the government is trying to discourage what are generally called fishing expeditions when the member does not quite know what it is he wants but hopes that if sufficient material is produced he will find something with which to criticize the government. The purpose of this limitation is to require the member who is asking the questions to be more precise so the government can produce the information that is relevant.

Very often, Mr. Brewin will remember, there are consultations between the member who requests certain papers and the Minister as a result of which the order is amended or it is agreed that certain information which is less than has been originally requested is provided. That is the purpose of the limitation.

• 1005

The Joint Chairman (Senator Forsey): If I may intervene at this point, it seems to me I recall instances in the House of Commons where the minister has said, "Mr. Speaker, the amount of information required here will be extraordinarily large and will take a very long time, and I would ask the member if he would consider amending it." I think this has come up in the House itself, if I recall.

Mr. Brewin: Oh yes, it is bound to, I think.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): May I permit you one last question at this stage. We have a fair number on this list, and I will put you on the second round.

Mr. Brewin: I wanted to comment on the fishing expeditions that I never saw anything wrong with fishing expeditions, but . . .

[*Interpretation*]

«dont la publication nuirait». Ces mots ne revêtent pas une telle importance.

M. Brewin: Bien, maintenant pour passer à un autre point, et je sais que mon temps est limité, monsieur le président, j'ai le sentiment, peut-être parce que je suis membre de l'Opposition bien que j'espère ne pas me montrer imbu d'esprit de parti ou maussade à ce Comité, tout du moins . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je vous absous totalement, monsieur, nous ne vous avons jamais accusé de quoi que ce soit allant dans ce sens.

M. Brewin: «Les documents volumineux ou dont la préparation entraînerait des frais excessifs ou demanderait trop de temps.» S'ils sont si volumineux et s'il faut tant de temps pour les préparer, je suppose qu'il faudra autant de temps au demandeur pour les étudier. Mais n'est-il pas assez dangereux de dire à quelqu'un qui réclame des documents «il y en a beaucoup et nous ne voulons pas que vous étudiiez cette grosse pile de dossiers» ou «cela nous prendrait trop de temps à les agrafer ensemble ou à les rassembler». Assurément, il s'agit d'une grave restriction des droits du Parlement, des députés du Parlement voulant étudier des documents.

M. Sharp: Puis-je faire une observation, monsieur le président? Nous l'avons fait pour encourager les députés à être plus précis dans leurs demandes de renseignements. Si je peux me permettre d'être un peu plus partisan, le gouvernement essaie de décourager ce qu'on appelle généralement les expéditions de pêche aux renseignements lorsque le député ne sait pas exactement ce qu'il veut mais espère que si suffisamment de documents sont produits il trouvera quelque chose lui permettant de critiquer le gouvernement. Cette restriction a pour objectif d'exiger du député posant des questions qu'il soit plus précis afin que le gouvernement puisse produire les renseignements pertinents.

Très souvent, M. Brewin s'en souviendra, il y a consultation entre le député qui réclame certains documents et le Ministre, à la suite de quoi la demande est modifiée ou il est convenu que moins de renseignements qu'il n'était demandé à l'origine seront fournis. C'est l'objectif visé par cette restriction.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Si je peux me permettre d'intervenir, il me semble me souvenir de cas à la Chambre des communes où le ministre a répondu: «Monsieur l'Orateur, la quantité de renseignements requis sera extraordinairement importante et prendra énormément de temps, et je demanderais au député s'il ne peut réduire sa demande.» Si mes souvenirs sont exacts, cela s'est déjà passé à la Chambre même.

M. Brewin: Oui, c'est inéluctable.

Le coprésident (M. McCleave): Puis-je vous permettre une dernière question pour le moment. Notre liste est assez chargée et je vais vous inscrire pour le deuxième tour.

M. Brewin: Je voulais faire une observation au sujet des expéditions de pêche aux renseignements et dire qu'elles ne m'ont jamais semblées mauvaises en soi, mais . . .

[*Texte*]

Mr. Sharp: It depends on the kind of fish you are after.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, there is just one last question which is slightly prolonged because it deals with an incident, but I will not go into all of it. Our witness here, in the course of his distinguished career, was Secretary of State for External Affairs, and the committee on external affairs were anxious to look into, not necessarily publicly, but look into initially, at least, on a confidential basis, a report from Price-Waterhouse on CIDA which was under review and which we thought properly deserved scrutiny. My recollection is that while the president first of all objected, he later said he was ready to produce these documents, and the Minister, who is our present witness, sais, no, they should not be produced.

I would ask under what guideline would this sort of information come? I would have thought the representatives of the people of Canada were entitled to look at a report paid for by the people dealing with the operations of a highly-important agency of government.

Mr. Sharp: Mr. Chairman, the question is discussed in the directive that you have before you under the heading, Consultant Studies, and certain guidelines are applied. The first are Consultant Studies, the nature of which is identifiable and comparable to work that would be done within the Public Service," should be treated as such when consideration is being given to their release. Then you have a second category: "Consultant Studies, the nature of which is identifiable and comparable to the kind of investigation of public policy for which the alternative would be a Royal Commission", should be treated as such and both the terms of reference for such studies and the result of a report should be produced. Then, in number 3, it says:

> Prior to engaging the services of a consultant, ministers are to decide in which category the study belongs and in cases of doubt, are to seek the advice of their colleagues.

Finally, it is suggested that in order to be able to provide as much information as possible, regardless of the decision that is made, there might be a separation of the reports so that some of them could be produced and others would be retained as confidential because they were comparable to the advice being given by members of the Public Service.

I would have to refresh my memory on the report of Prince-Waterhouse on the CIDA study, but when I looked at that study, I came to the conclusion that there were certain elements in that study of a confidential nature that were based on information obtained confidentially from various people who had not been warned in advance that their advice would be published. It was on that basis that I decided that the report should not be made available.

Mr. Chairman, this is a problem of very considerable difficulty and importance. If the government engages a consultant to make a report on the internal workings of the Public Service—in this case, CIDA—the consultant should be warned in advance whether the report is intended for publication or whether it is not. If it is not intended for publication, then the consultant is free to put in his report confidential material obtained on a confidential basis from those people who have volunteered or those people who have been cross-examined.

[*Interprétation*]

M. Sharp: Cela dépend de ce qu'on espère pêcher.

M. Brewin: Monsieur le président, ma dernière question est assez longue car elle se rapporte à un incident, mais je passerai les détails sous silence. Notre témoin de ce matin était alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures, un des postes de son éminente carrière, et le Comité des Affaires extérieures était désireux d'étudier, pas nécessairement en public, mais d'étudier d'une manière confidentielle, du moins au départ, un rapport de Price-Waterhouse sur l'ACDI qui était alors à l'étude et qui selon nous devait être examiné. D'après mes souvenirs, le président s'y était tout d'abord opposé, puis il a dit plus tard qu'il était prêt à produire ces documents et le ministre, c'est-à-dire notre témoin d'aujourd'hui, a répondu que non, qu'ils ne devaient pas être produits.

J'aimerais savoir dans quelle catégorie entrerait ce genre de renseignements? J'aurais cru que les représentants du peuple canadien avaient le droit d'étudier un rapport payé par la population et traitant des opérations d'un organisme très important du gouvernement.

M. Sharp: Monsieur le président, ce problème est discuté à la rubrique intitulée «Expertises» et il est fait état de certaines directives à appliquer. Premièrement: «Les expertises dont la nature est identifiable et comparable aux travaux exécutés au sein de la Fonction publique doivent être considérées comme telles lorsqu'on envisage de les publier.» Deuxièmement: «Les expertises dont la nature est identifiable et comparable au genre d'enquête publique pouvant être remplacée par une commission royale d'enquête doivent être considérées comme telles; le mandat s'y rapportant et les rapports qui en résultent doivent être produits.» Troisièmement:

> «Avant de recourir aux services d'un expert, les ministres doivent décider de la catégorie à laquelle appartient l'étude et, en cas de doute, demander l'avis de leurs collègues.»

Pour finir, il est suggéré qu'afin de pouvoir fournir autant de renseignements que possible, indépendamment de la décision prise, il se peut que l'on sépare les rapports afin que certains renseignements puissent être produits et que d'autres ne le soient pas, vu leur caractère confidentiel, car ils sont comparables aux conseils donnés par les membres de la Fonction publique.

Pour ce qui est du rapport de l'étude Price-Waterhouse sur l'ACDI, il faudrait que je rafraîchisse ma mémoire, mais lorsque j'ai consulté cette étude, j'en ai conclu qu'elle contenait certains éléments de nature confidentielle qui se fondaient sur des renseignements qui avaient été obtenus d'une manière confidentielle auprès de différentes personnes qu'on n'avait pas prévenues à l'avance que leurs conseils seraient publiés. C'est sur cette base que j'ai décidé que ce rapport ne devrait pas être accessible.

Monsieur le président, c'est un problème très complexe et très important. Si le gouvernement engage un expert pour faire un rapport sur le fonctionnement interne de la Fonction publique, dans ce cas-ci, l'ACDI, l'expert devrait savoir à l'avance si le rapport sera publié ou non. S'il n'est pas destiné à la publication l'expert peut alors inclure dans son rapport des renseignements confidentiels obtenus d'une manière confidentielle auprès des personnes qui se sont portées volontaires ou auprès des personnes qui ont fait l'objet d'un contre-examen.

[*Text*]

I think this is the problem that is involved, and it was the reason I decided that, notwithstanding Mr. Gérin-Lajoie's willingness to make the report available, it was, nevertheless, a decision to be made by me and by the House eventually, if the request was for the production of that particular document.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Have you completed that point, Mr. Brewin?

• 1010

Mr. Brewin: Yes, thank you.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am putting you down for another round. We are attempting to have our time extended this morning. It would appear that we may be able to sit beyond 11 o'clock, so that everybody may be accommodated with their questions. Yes, Mr. Leblanc.

Mr. Leblanc (Laurier): I have another Committee at eleven, so I will have to leave.

Mr. Robinson: So have I, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I see. Well, I think everybody is early enough on the list so that you certainly will have your rounds of questions. Mr. Béchard.

M. Béchard: Merci monsieur le président. Monsieur le ministre, j'en reviens au critère nº 7, dont vient de traiter M. Brewin (incidemment je suis d'accord avec lui, quant à ce qu'il a tout d'abord dit au sujet de la disponibilité de tous les documents susceptibles d'aider à maintenir la démocratie); j'en reviens donc au critère nº 7, où on dit:

> Les documents volumineux ou dont la préparation entraînerait des frais excessifs ou demanderait trop de temps.

Monsieur le ministre, vous avez donné des suggestions à ce sujet-là, mais je me souviens aussi que lorsqu'on répondait ou ne répondait pas en ne produisant pas ces documents-là on invoquait comme raison la question financière, qu'il y avait 1,500 ou 1,600 dossiers à relever, que cela coûterait un prix exorbitant.

Je ne suis pas tout à fait d'accord, monsieur le ministre, qu'on produise ou qu'on ne produise pas ces documents-là c'est le même prix. N'y a-t-il pas dans chaque ministère un service ou des personnes attitrées, spécialement ou à l'occasion, à répondre aux questions qui sont posées? Par conséquent, si tel est le cas, ces gens-là sont payés quand même.

Mr. Sharp: Mr. Chairman, I can assure the members of the Committee that it is expensive to produce documents and it is expensive to answer question. A fairly large number of officials are engaged in meeting the requests of Parliament, and it is the desire of the government that the information be provided. The point I was making was that I think it is in everyone's interest that no unnecessary expense should be involved, and that is why we have a limitation relating to the production of these documents.

If the government was satisfied that all of the information was indeed relevant to the inquiry, the government I do not think would hesitate to incur the expense and place this upon the backs of the taxpayers. But I do believe that we have a responsibility to try to reduce the amount of unnecessary work that is done and, as I said in my original explanation, if it is possible for the member and for Parliament to be satisfied with fewer documents, then I think we should make the effort to reduce the volume of work and thus save the cost to the taxpayer.

[*Interpretation*]

Je pense que c'est bien le problème dont il s'agit, et c'est pour cela que j'en ai décidé ainsi, nonobstant la bonne volonté de M. Gérin-Lajoie, qui voulait mettre le rapport à notre disposition. Néanmoins, il s'agissait d'une décision que je devais prendre en consultation avec la Chambre, s'il était demandé de divulguer ce document particulier.

Le coprésident (M. McCleave): Avez-vous terminé votre question, monsieur Brewin?

M. Brewin: Oui, merci.

Le coprésident (M. McCleave): J'inscris votre nom pour le deuxième tour. Nous allons essayer de prolonger notre séance de ce matin, et il se peut que nous puissions siéger au-delà de 11 h 00, pour que tout le monde ait l'occasion de poser des questions. Monsieur Leblanc, vous avez la parole.

M. Leblanc (Laurier): Je dois vous quitter à 11 h 00, puisque je dois assister à un autre comité.

M. Robinson: C'est mon cas aussi, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Je vois. Puisque vos noms sont inscrits sur la liste assez au début, je pense que vous pourrez poser vos questions avant. Monsieur Béchard, à vous la parole.

Mr. Béchard: I have a question concerning point number 7. By the way, I agree with what Mr. Brewin said earlier about the availability of documents being in harmony with the democratic spirit. At any rate, point seven reads as follows:

> Papers of a voluminous character or which would require an inordinate cost or length of time to prepare.

You have already spoken about this point, but I seem to recall that, when this question was being answered or not being answered, financial reasons were invoked. It was said that it would cost far too much in cases where 1,500 or 1,600 files were involved.

I do not entirely agree with you on that point. Whether these documents are produced or not, it costs the same. Is there not in each department a special body of personnel whose task it is to answer questions? If this is the case, these people are being paid anyway.

M. Sharp: Monsieur le président, je puis vous assurer qu'il coûte cher de produire des documents et de répondre à des questions. Un assez grand nombre de personnes sont employées à répondre aux questions posées par la Chambre, et c'est le désir du gouvernement que ces renseignements soient fournis. Je voulais dire que c'était à l'avantage de tous de ne pas provoquer des dépenses inutiles, et c'est pour cela que nous limitons le nombre de documents que l'on peut produire.

Si le gouvernement jugeait que tous les renseignements que l'on demandait étaient pertinents à la question que l'on a posée, je ne pense pas qu'il hésiterait à la dépense ni à ce qu'elle soit payée par le contribuable. Cependant, nous avons la responsabilité de réduire les travaux de recherches inutiles, et si un député ou le parlement peut se contenter de moins de documents, je pense que l'on ferait bien de réduire le volume de travail de d'économiser du même coup.

[*Texte*]

It is relatively easy, in a way, for the government to say, "We will answer all these questions, regardless of cost," knowing full well that a lot of the information that is produced is really quite irrelevant and wasteful. That is the only point that I was making.

Mr. Béchard: What do you mean, Mr. Minister, by excessive expense?

Mr. Sharp: More than is necessary.

Mr. Béchard: Yes, I know, but the extra expenses are papers, not the time, because the officials are already paid by the government or by the department for doing that job.

Mr. Sharp: There are two comments I would make. They might be doing something that was really more necessary and useful, and secondly, that nowadays officials are paid overtime.

Mr. Béchard: Overtime?

• 1015

Mr. Sharp: Overtime, yes.

M. Béchard: Monsieur le ministre, c'est entendu et c'est normal qu'il y ait certains documents secrets qu'il n'est pas possible, avantageux ou opportun de publier. Maintenant, quel est le mécanisme dont le gouvernement dispose pour protéger ces documents? Il est bien beau de dire qu'ils sont, qu'on ne les publie pas parce qu'ils sont secrets, mais si par hasard, à un moment donné, il se produit des fuites, on appelle cela des «*leaks*», en français, quel est le mécanisme de protection de ces documents secrets que possède le gouvernement?

Mr. Sharp: Well, we have an elaborate mechanism which sometimes fails. Documents are classified. They are classified in various ways from top secret down to restricted. These classifications are made essentially, I think, by the staff of the Privy Council Office trained in these matters, and every effort is made to see that these documents do not get into unauthorized hands.

From time to time there are leaks and the government investigates. It does not always discover the source of the leaks.

I do not know what more I can say about it, Mr. Chairman. I think it is in the public interest that documents containing information that offends any of the principles that are set out here should not be published. We have a responsibility to protect individuals whose names may be included in a confidential report. We have a responsibility to protect the security of the state, our relations with other countries. All of these are responsibilities which the government itself must discharge and we do everything we can to protect these various aspects of the public interest.

From time to time, of course, there are leaks. One kind of leak that sometimes occurs is an intersting one. It bears upon the question asked by Mr. Brewin originally about reports of consultants, where sometimes the document in question will be released by someone who does not agree with the decision that has been made by the government. This sometimes causes difficulties and embarrassment.

Mr. Béchard: Someone inside does not agree?

[*Interprétation*]

D'un côté, il est relativement facile pour le gouvernement de dire qu'il cherchera la réponse à toutes les questions posées, quel qu'en soit le coût, tout en sachant que beaucoup des renseignements obtenus ne sont pas pertinents. Voilà l'objection que je voulais faire ressortir.

M. Béchard: Qu'entendez-vous par dépenses excessives?

M. Sharp: Des dépenses plus élevées qu'il n'est nécessaire.

M. Béchard: Oui, mais ce personnel est déjà payé par le gouvernement ou par le ministère en question pour faire ce travail.

M. Sharp: Il y a deux remarques que j'aimerais faire. Il se peut qu'ils accomplissent un travail qui n'est pas nécessaire, et, deuxièmement, ils sont payés pour leur temps supplémentaire.

M. Béchard: Leur temps supplémentaire?

M. Sharp: Oui.

Mr. Béchard: Mr. Minister, it is normal and understandable for there to be certain secret documents which would be inconvenient or impossible to make public. What mechanism does the government have to protect these documents? It is one thing to say that they cannot be published because they are secret, but what protective mechanisms are in place to prevent leaks?

M. Sharp: Il existe un mécanisme complexe qui ne marche pas toujours. Les documents sont classés en plusieurs catégories, allant de «très secret» à «circulation restreinte». Ces classements sont faits par le Bureau du Conseil privé, et nous faisons tout notre possible pour que ces documents ne tombent pas entre les mains de personnes non autorisées.

De temps en temps, il y a des fuites, et le gouvernement fait enquête. On ne découvre pas toujours la source de ces fuites.

Je ne sais pas ce que je pourrais dire de plus. Il me semble qu'il serait dans l'intérêt public de ne pas divulguer les documents qui contiennent des renseignements couverts par ces exemptions. Nous avons la responsabilité de protéger les personnes dont les noms pourraient paraître dans le rapport confidentiel. Il nous faut protéger la sécurité de l'État, ainsi que nos relations avec d'autres pays. C'est au gouvernement qu'il incombe d'accepter ces responsabilités, et nous faisons de notre mieux pour protéger les divers aspects de l'intérêt public présentés dans cette liste.

Des fuites ont lieu de temps en temps. Il y en a une sorte qui est particulièrement intéressante. Cela se rapporte à la question posée par M. Brewin concernant les rapports préparés par des experts-conseils, où parfois le document en question est rendu public par quelqu'un qui n'est pas d'accord avec la décision rendue par le gouvernment. Ce qui provoque des difficultés et peut être embarassant.

M. Béchard: C'est quelqu'un de l'intérieur qui n'est pas d'accord?

[*Text*]

Mr. Sharp: Sometimes it is a consultant outside.

Mr. Béchard: By those outside?

Mr. Sharp: Yes.

M. Béchard: Et qui a accès à ces documents-là? Est-ce que ce sont seulement les personnes qui sont assermentées qui ont accès à ces documents-là ou si n'importe quelle personne, secrétaire ou commis, peut avoir accès à ces documents identifiés comme Top Secret and Classified and all other terms of that kind.

Mr. Sharp: In so far as top secret documents are concerned, needless to say they have an extremely restricted circulation. I can only speak for myself as a member of Privy Council when I say that such documents are opened in my presence and are sealed in my presence so that no one else ever sees them. But I can only describe the sort of precautions that I take in my office. I hope that is the rule that is followed by other ministers and others who are engaged in the process of handling these documents.

Needless to say, some people must know. The Privy Council has a staff that is sworn to secrecy and to observe all the regulations that are laid down by the government. There are very severe penalties if those precautions are abused.

M. Béchard: Oui. Monsieur le président, monsieur le ministre, voici ma dernière question. J'allais tout juste vous demander quelle est la sanction prévue contre ceux qui sont pris en flagrant délit de publication de documents ultra-secrets.

Mr. Sharp: I have not heard of any case in recent times when an official disclosed, for example, a top secret document. I have had contact with problems where officials disclosed documents of a lower category. There, I have seen cases where the official was reprimanded, I have seen instances where the official was dismissed. I do not think I have seen any recently where they have been prosecuted, which indicates that the results were not of such importance as to justify prosecution.

M. Béchard: Est-il déjà arrivé que quelqu'un publie des documents secrets et démissionne de lui-même immédiatement après avoir fait un aussi bon coup?

Mr. Sharp: Yes, I have heard of one such case.

M. Béchard: Merci, monsieur.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): My list is: Robinson, Hnatyshyn, Godfrey, Balfour, and Mr. Brewin again. Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Thank you, Mr. Chairman. I would like, first of all, to go back to a point that Mr. Brewin brought up previously. It refers to numbered paragraph 4 of the exceptions, where it states:

> papers, the release of which might be detrimental to the future conduct of federal-provincial relations . . .

I got the distinct impression from the Minister that when you use the word "might", you might interchangeably use the word "would". It would seem to me that this certainly requires some clarification. To my mind, "would" is a much stronger word, and implies that a firm decision has been made by someone, whereas the word "might" is a much weaker word, and would merely indicate that no decision has been made—or no reasoned or complete decision. It would seem that, if you leave in the word "might" when maybe the word should be "would", what you are

[*Interpretation*]

M. Sharp: Des fois il s'agit d'un expert-conseil qui ne travaille pas pour la Fonction publique.

M. Béchard: De l'extérieur, alors?

M. Sharp: Oui.

Mr. Béchard: Who has access to these documents? Only people who are sworn to secrecy, or does any secretary or office boy have access to top secret documents ainsi qu'aux documents très secrets et classés?

M. Sharp: Il va de soi que la circulation des documents très secrets est très limitée. Dans mon cas, en tant que membre du Conseil privé de tels documents sont ouverts en ma présence et refermés en ma présence, pour que personne d'autre ne les voit. Mais je ne peux parler que de ce qui se passe chez moi. J'espère que la même règle est suivie par d'autres ministres, et par ceux qui ont accès à ces documents.

Évidemment, il faut que certaines personnes aient accès à ces documents. Le Conseil privé a un personnel assermenté qui doit respecter tous les règlements gouvernementaux. Des peines sévères sont imposées en cas d'abus.

Mr. Béchard: This is my last question. I was going to ask you what penalties are provided for when someone is caught redhanded with top secret documents they are not supposed to have access to?

M. Sharp: Je n'ai pas entendu parler de cas récents dans lesquels un fonctionnaire aurait rendu public un document très secret. J'ai cependant connu des cas dans lesquels on a rendu publics des documents de moindre importance. Il y a eu des cas où le fonctionnaire en question a été réprimandé, d'autres, où il a été congédié. Je ne pense pas que dernièrement un employé du gouvernement ou un fonctionnaire ait été poursuivi pour cette raison, ce qui indique que les effets de son action ne justifiaient pas de poursuites judiciaires.

Mr. Béchard: Has anyone ever made secret documents public and then resigned of his own accord afterwards?

M. Sharp: Je connais un cas de ce genre.

Mr. Béchard: Thank you, Mr. Minister.

Le coprésident (M. McCleave): Les noms suivants figurent sur ma liste: MM. Robinson, Hnatyshyn, Godfrey, Balfour et Brewin. Monsieur Robinson, vous avez la parole.

M. Robinson: J'aimerais revenir à un point soulevé par M. Brewin plus tôt. Il s'agit de l'exception numéro 4, laquelle se lit comme suit:

> les documents dont la publication pourrait nuire aux relations fédérales-provinciales . . .

Lorsque le ministre a employé l'expression «pourrait nuire»; j'ai l'impression qu'on pourrait la remplacer par «nuirait». Il me semble qu'il faudrait préciser davantage. D'après moi, «nuirait» est beaucoup plus fort, et cela implique qu'une décision définitive a été prise par quelqu'un, alors que l'expression «pourrait nuire» est moins forte et indique qu'on n'a pas pris de décision, ou que la décision n'est pas ferme. Si vous gardez la formule «pourrait nuire», alors qu'il vaudrait mieux se servir du mot «nuirait», vous classez de façon arbitraire des documents dans cette caté-

[*Texte*]

doing, in effect, is arbitrarily withholding documents in this category. I wonder if the Minister would explain this further?

Mr. Sharp: I would reject the idea that we have arbitrarily made a decision along these lines. The whole thrust—to use a modern word—of our directive is to place the emphasis upon the disclosing of as much information as possible. The distinction between "might" and "would", in relation to federal-provincial relations, is a very subtle one. When you are making a judgment on this question, you have to look ahead and say, "If we release this document, will we jeopardize future negotiations between the two levels of government?" I do not think it makes any difference whether the word is "might" or "would", except in the general impression that it creates. I am inclined to agree with Mr. Brewin that it might have been better to have used the word "would" than "might".

The decision, in any case, has to be made as to whether a particular document can be safely released. The decision, however, is a question of judgment. There is no firm foundation upon which you can say this is black and this is white, this should be released, this should not be released. You have to look at it very carefully and say, "Taking everything into consideration, would it affect the future course of federal-provincial relations detrimentally?"

I do not really think it makes much difference whether you have "would" or "might". I am inclined to agree with Mr. Brewin; perhaps we created the wrong impression by using the word "might."

• 1025

Mr. Robinson: Mr. Chairman, in view of the fact that we have these exemptions maybe in the early stages of our discussion and questioning, would it be in order to ask the Minister, possibly not today but maybe at a later date if he is appearing before the Committee, if he could provide us with concrete examples of the exemptions so that we would have a better idea of what we are really talking about when we are talking about an exemption to any one of these 16 enumerated clauses? Would that be in order, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Certainly. To make the discussion more meaningful we are going to have to go through, say, Notices of Motions for the production of papers, which already exist, so that we can get the exemptions in our minds before coming to any decision in the Committee as to how we proceed in dealing with the guidelines.

In any event I take it, Mr. Minister, that you have no objection to appearing before us on other occasions as we wrestle with this matter?

Mr. Sharp: No, I have no objection, Mr. Chairman.

Mr. Robinson: I would further like to suggest—I do not do this facetiously but I would like an explanation—that maybe we should add a 17th exemption and that that exemption be something of the following: a necessary delay in the public interest. I would think sometimes there may be a request made for production of papers when the Minister, or whoever has to make the decision, is not able to make the decision for a period of time or it has to be a reasoned decision where it takes some time before a decision can be made either one way or the other. This would be considered as a temporary holding decision at that time where the government in its wisdom says, "There is some

[*Interprétation*]

gorie. Est-ce que le ministre a des remarques à faire à ce sujet?

M. Sharp: Je m'oppose à votre critique, selon laquelle nous avons pris une décision arbitraire dans ce cas. L'intention générale de cette directive est de divulguer autant de renseignements que possible. La distinction entre les formules «pourrait nuire» et «nuirait», en ce qui concerne les relations fédérales-provinciales, est plutôt subtile. Lorsque vous rendez une décision dans ce domaine, il faut se demander si la publication d'un document donné va menacer des négociations futures entre ces deux paliers de gouvernement. Je ne pense pas que le choix entre ces deux formules puisse faire beaucoup de différence sauf dans l'impression générale que cela peut donner. Je suis d'accord avec M. Brewin qu'il aurait été peut-être préférable de dire «nuirait» au lieu de «pourrait nuire».

De toute manière, il faut qu'une décision soit rendue concernant la publication d'un document donné. Mais cette décision est une question de bon sens. Il n'y a pas de ligne de démarcation claire et nette qui nous permette de distinguer entre les documents qu'il faut publier et ceux qu'il ne faut pas publier. Il faut soigneusement étudier la question, tout en tenant compte des répercussions négatives que la publication d'un document pourrait avoir sur les relations fédérales-provinciales.

Je ne pense pas qu'il y ait beaucoup de différence entre les deux formules. Je suis enclin à soutenir M. Brewin. Il se peut que nous ayons donné une mauvaise impression en utilisant la formule «pourrait nuire».

M. Robinson: Monsieur le président, étant donné que nous aurons peut-être beaucoup de questions et de critiques à adresser au sujet de ces exceptions, sera-t-il possible de demander au ministre qu'il nous donne plus tard des exemples précis d'exceptions, pour que nous ayons une idée plus claire des documents concernés dans chaque cas?

Le coprésident (M. McCleave): Bien sûr. Pour que notre discussion soit plus significative, nous allons repasser d'anciens avis de motions portant production de documents, pour avoir une idée plus précise des exemptions de cette liste, avant d'arriver à une décision définitive à ce sujet.

De toute manière, monsieur le ministre, vous n'aurez pas d'objection à comparaître devant nous au fur et à mesure de nos travaux?

M. Sharp: Je n'ai pas d'objection.

M. Robinson: J'ai également une suggestion à faire, et elle est sérieuse. Nous pourrions peut-être ajouter une 17e exception dans laquelle il serait question d'un retard nécessaire dans l'intérêt public. Il arrive qu'un avis de motion pour la production d'un document soit retardé et qu'une décision ne puisse pas être prise pendant quelque temps. Ou bien, c'est une décision qu'il faut pondérer soigneusement avant d'arriver à une conclusion. On pourrait considérer cela comme une décision de ne pas produire des documents, lorsque le gouvernement, dans sa sagesse, nous déclare que le document en question ne peut pas être rendu public avant une certaine date, et que ce retard est

[*Text*]

necessary delay at least until we have had an opportunity of making a decision or maybe taking another look at it in terms of the crisis for which the delay as required is now past and the information could properly be released." Along with this, is there a sort of time limit or delay factor that sometimes may be considered, and at a later date, would not be necessary?

Mr. Sharp: Mr. Chairman, if we look at the 10th exemption, which is papers related to negotiations leading up to a contract until the contract has been executed or the negotiations have been concluded, this is a case where delay is of the essence. In other words, at one point the documents are not producible; later, they can be produced. This is a clear case where delay is of the essence of the decision.

There are difficult problems involved here, Mr. Chairman, because it seems to me that there are documents which on the face of it do not appear to be nonproducible but which may offend some of the principles with regard to the functioning of the government. For example, it may be that a particular opinion given some time ago by a civil servant would not appear to be very relevant to anything that is now happening. Yet, to publish that opinion would prejudice the relationships between the civil service and the government because a civil servant might then say, "If at some time my opinion is producible, I am not going to put it in writing; I will give it orally." So it is a very delicate point that sometimes is not appreciated by people who, on the outside asking for questions, say, "What does it matter whether we find out whether five years ago a certain opinion was given?" It may still be very relevant because if that opinion is produced now, that civil servant may say, "I will never know whether at some time in the future my opinion is going to be produced, and I had better be very careful, in giving advice, that I give it in a form that cannot be produced."

For example, I gather that in Sweden, which is being raised as a model for us, the tendency has been for less and less to be put down in writing and more and more conveyed to the government in the form of oral opinions, so that they cannot be produced.

• 1030

Mr. Robinson: Mr. Chairman, you hear complaints from time to time in the House with regard to delay in answering questions or the production of papers, I wonder, could we have some indication from the Minister what would be considered reasonable delay for the government to make a decision as to whether they are going to divulge some information or answer some questions?

Mr. Sharp: I want to be frank on this question, Mr. Chairman. As the President of the Privy Council, it is one of my responsibilities to see that questions get answered when they are put on the Order Paper. I have been critical of some of my colleagues recently that there have been what I consider unnecessary delays in the production ofa answers.

On the other hand I would point out that the volume of questions on the Order Paper has been steadily increasing and more and more detail has been asked in these questions.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is not your question directed towards the production of papers?

[*Interpretation*]

nécessaire dans l'intérêt public. Existe-t-il actuellement une date limite ou un délai protégeant certains intérêts en retardant la publication d'un document?

M. Sharp: La 10e exception concerne des documents portant sur les négociations devant aboutir à un contrat, lesquels documents ne doivent pas être rendus publics avant que le contrat ne soit conclu ou que les négociations n'aient abouti. Dans un tel cas, un retard est essentiel. En d'autres termes, à un moment donné on ne peut pas rendre les documents publics, mais on peut le faire plus tard. Dans ce cas, le retard est nécessaire.

Cela crée parfois des problèmes difficiles à résoudre. Il y a des documents qu'on pourrait produire, mais qui pourraient nuire au bon fonctionnement d'un gouvernement. Par exemple, il se peut qu'une opinion exprimée il y a quelque temps par un fonctionnaire n'ait pas beaucoup d'importance en ce qui concerne les événements de l'heure actuelle. Cependant, la publication de cette opinion serait préjudiciable aux rapports entre le gouvernement et la Fonction publique, puisque les fonctionnaires pourraient se dire à ce moment-là que, si leurs opinions seront publiées un jour, il est inutile de les exprimer par écrit et qu'il suffit de le faire verbalement. Ce n'est pas toujours un facteur dont ceux qui nous posent des questions tiennent compte. On pourrait fort bien se demander quelle importance une opinion exprimée il y a cinq ans peut avoir aujourd'hui. Elle peut être très pertinente aujourd'hui, parce que l'auteur de cette opinion pourrait se dire que désormais il exprimera ses opinions sous une forme qui ne peut se prêter à la publication, étant donné qu'il ne sait jamais si on publier a ce qu'il dit ou pas.

Par exemple, je crois qu'en Suède, pays qu'on nous donne toujours en exemple, on écrit de moins en moins et qu'on s'adresse de plus en plus au gouvernement oralement si bien qu'on ne peut rien produire.

M. Robinson: Monsieur le président, de temps en temps on entend à la Chambre des plaintes à cause du retard apporté à certaines questions ou à la production de documents. Le ministre pourrait-il nous dire ce que le gouvernement considère comme étant un délai raisonnable pour décider s'il va divulguer certains renseignements ou répondre à certaines questions?

M. Sharp: Monsieur le président, je veux être sincère à ce sujet. Comme président du Conseil privé, une de mes responsabilités veut que je veuille à ce que les questions obtiennent des réponses lorsqu'elles sont inscrites au *Feuilleton*. Dernièrement, j'ai critiqué certains de mes collègues au sujet de ce que je considérais comme étant des retards inutiles dans la production des réponses.

Néanmoins, je vous ferai remarquer que la quantité de questions inscrites au *Feuilleton* augmente constamment et qu'on demande de plus en plus de détails dans ces questions.

Le coprésident (M. McCleave): Votre question ne s'intéressait-elle pas plutôt à la production de documents?

[*Texte*]

Mr. Robinson: With regard to both.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, right, I am sorry to have interrupted. Please continue, Mr. Sharp.

Mr. Sharp: There is something to be said for my colleagues; delay in answering these questions, that they do involve a great deal of detailed information. However, I can assure you that as President the Privy Council I consider it my responsibility to keep pressing my colleagues which I intend to continue to do.

Mr. Robinson: I might ask just one more question, Mr. Chairman. I am wondering if it would not be in order for someone to consider—possibly your office, Mr. Minister—when questions are asked, or during the production of papers, or questions generally, written questions on the Order Paper possibly, if the person making the request should not substantiate why or give reasons why they are asking their questions or why they are asking for production of papers. I think it might eliminate in some form a great number of questions that appear to have no rationale whatsoever including many questions regarding production of papers. Maybe as you have mentioned before, it is a witch-hunt or a fishing expedition that the individual is on. Would you care to comment on that, Mr. Minister?

Mr. Sharp: No, I do not think we should insist upon any explanation. Members of Parliament have the right to as much information as can be produced. I do not agree with Mr. Robinson. I only wish I could in a way because it might help to expedite the answering of questions and perhaps the elimination of some unnecessary questions, but I do not agree with his general proposition. I think members of Parliament have the right to ask and the government has the right to decide what it will answer.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: Yes, Mr. Chairman, to Mr. Sharp through you, I am a nonpartisan member who happens to be situated in the Opposition, and as a result I suppose impressions and interests lie on one side of the fence, if there is a fence between disclosure and obtaining of public information. I endorse your opening statement to the extent it indicates that there is a wish of the government to make disclosure as fully as possible except as stated on this particular document you have produced by way of notice of motion, production of papers and the guidelines.

I draw back somewhat from the general statement of Mr. Brewin with respect to limiting the number of exceptions. I would rather be inclined to have more specific guidelines, that is to say, to have more specific ideas as to what the limitations are.

• 1035

It seems to me that a lot of things are possibly kept back on the basis of general guidelines, which would allow a government within its own discretion to hold back documents. I think when we look at this, of course, we have to sort of consider the fact that some public discussion has taken place in the United States recently with respect to what type of information and documents are in the interests, or detrimental to the security of the state as opposed to detrimental to the security of the government. I think this is the crux of the problem as I see it. I think there is a fundamental question here that arises with respect to some sort of assessment as to what actually constitutes some-

[*Interprétation*]

M. Robinson: Aux deux.

Le coprésident (M. McCleave): Ah! bon, je m'excuse de vous avoir interrompu. Continuez, je vous en prie, monsieur Sharp.

M. Sharp: A la défense de mes collègues pour ce qui est de ces retards dans les réponses, je dirais que les questions réclament beaucoup de renseignements détaillés. Toutefois, je peux vous assurer que comme président du Conseil privé je considère que j'ai la responsabilité de presser mes collègues et que j'ai l'intention de continuer à le faire.

M. Robinson: Je voudrais poser encore une question, monsieur le président. Je me demande s'il ne serait pas bon que quelqu'un, peut-être quelqu'un de votre cabinet, monsieur le ministre, requière lorsque des questions sont posées, ou pendant la production de documents, ou pour les questions inscrites au Feuilleton, que la personne qui fait la demande explique pourquoi ou donne les raisons pour lesquelles elle pose ces questions ou pourquoi elle demande la production de documents. A mon avis, cela permettrait d'éliminer d'une certaine manière un grand nombre de questions qui semblent n'avoir aucune logique, y compris beaucoup de demandes de production de documents. Peut-être comme vous l'avez déjà mentionné, s'agit-il d'une expédition de pêche aux renseignements. Voudriez-vous dire quelque chose à ce sujet, monsieur le ministre?

M. Sharp: Non, je ne pense pas que nous devrions exiger des explications. Les députés ont le droit d'avoir autant de renseignements qu'il est possible d'en recueillir. Je ne suis pas d'accord avec M. Robinson. Pourtant, je souhaiterais le pouvoir car cela pourrait permettre d'accélérer le processus de réponse aux questions et peut-être d'éliminer certaines questions superflues, mais je ne suis pas d'accord avec le caractère général de sa proposition. Les députés ont le droit de poser des questions et le gouvernement a le droit de décider ce qu'il répondra.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Oui, monsieur Sharp, je suis un député non sectaire qui se trouve être dans l'opposition, et conséquemment je suppose que les impressions et les intérêts se trouvent d'un côté de la barrière, si barrière il y a entre la divulgation et l'obtention de renseignements publics. Je soutiens votre déclaration d'ouverture dans la mesure où elle indique le souhait du gouvernement de faire le plus de divulgations possible si ce n'est ce qui est exprimé dans le document que vous avez produit au sujet des avis de motion, de production de documents et des directives.

Je m'écarte quelque peu de la déclaration générale de M. Brewin relative à la limitation du nombre d'exceptions. Je préférerais plutôt avoir plus de directives précises, c'est-à-dire, avoir des idées plus précises quant aux restrictions.

Il me semble que beaucoup de choses peuvent être soustraites sur la base de directives générales, ce qui permettrait à un gouvernement usant de son pouvoir discrétionnaire de soustraire ces documents. Bien entendu, quand nous étudions ce genre de choses, il nous faut considérer le fait que des discussions publiques ont eu lieu aux États-Unis dernièrement concernant quel genre de renseignements et de documents sont dans l'intérêt, ou nuisent à la sécurité de l'État par opposition à ceux qui nuisent à la sécurité du gouvernement. C'est à mon avis là l'essentiel du problème. Il s'agit de savoir en fait à peu près ce qui représente réellement un danger pour la sécurité de l'État,

[*Text*]

thing that is detrimental to the security of the state, something of an assessment of what papers are not of a public or official character.

I was going to ask you, Mr. Minister, whether or not any consideration has been given to the idea of the establishment, as it were, of an independent tribunal, an auditor general or someone of that sort, who would have the function of assessing these things, quite independently from government. The person might be a high judicial officer, a judge of a high court, who would be able, for example, in camera, to assess the arguments both of government and of the person seeking the information with respect to the validity of the objection raised by the government.

My idea here is not that they would have the final say, because I understand the responsibility of government in a democratic society, but it seems to me that there would be a very important type of restraint of governments to simply dismiss something as being detrimental to the security of the state when it is, as I have suggested, detrimental to the security of the particular government or the government party, if it were known that this independent tribunal in camera had come to the conclusion that a particular document did not fit into the exceptions but rather was quite a valid document in the public interest for disclosure. I am wondering whether the government has given any consideration to possibly establishing such an independent person, an independent tribunal, who might adjudicate on these issues, failing more specific guidelines within the guidelines, if you know what I mean.

Mr. Sharp: Mr. Chairman, this I think is the essence of the problem facing the Committee. If I may say so, I think it would be very difficult to argue against the validity of the exemptions that are listed here. The problem for the government and for the Committee and for Parliament generally is to know whether the government is limiting its exemptions to the categories that are listed here. I hope that the Committee will give some consideration to this question and have a genuine debate on the means that might be available to ensure that the administration is in accordance with the principles laid down here. I am very doubtful, however, whether it would be possible to find, in the case, for example, of the second category, papers the release of which would be detrimental to the security of the state. For there to be any outside judge, one can imagine the responsibility that would be laid upon this judge to decide whether he was jeopardizing the security of the state by agreeing to the release of the documents. I am sure that the court would say under these circumstances: "That is a responsibility that can only be discharged by the responsible ministers."

Mr. Hnatyshyn: On a point of order, may I clarify. My suggestion did not mean that this auditor general, as I would term him, would have the authority to make that disclosure but merely that he would adjudicate upon it and his decision would be a matter of public knowledge. In other words, it would be some sort of indication that an independent tribunal has found that in his estimation—this tribunal or whatever form it takes—these people were of the opinion that the contention of the government was not justifiable. As the result, the government would then be faced with the question of having to really assess its position with respect to that kind of finding. And they would have the ultimate responsibility. I do not deny that

[*Interpretation*]

quels sont les documents qui ne peuvent être considérés comme publics ou officiels.

J'allais vous demander, monsieur le ministre, si l'on avait envisagé d'établir un tribunal indépendant, genre auditeur général, et qui serait chargé d'évaluer ces questions tout à fait indépendamment du gouvernement. Il pourrait s'agir d'une haute personalité de la profession, d'un juge d'une cour supérieure, qui pourrait, à huis clos, apprécier les arguments du gouvernement d'une part et d'un intéressé d'autre part.

Je ne veux pas dire par là que cette institution aurait le dernier mot, car j'estime que dans un régime démocratique, la responsabilité du gouvernement est en jeu. Il me semble toutefois que cela représenterait un contrôle très important sur les gouvernements qui ne pourraient plus ainsi prétendre de rejeter quelque chose risquant de porter atteinte à la sécurité de l'État, alors qu'il ne s'agirait au contraire que de la sécurité de tel ou tel gouvernement ou parti majoritaire. Un tel tribunal indépendant pourrait en effet conclure à huis clos qu'un document précis ne peut être considéré comme une exception et peut au contraire très bien être publié à l'intention du grand public. Je me demande donc si le gouvernement a songé à l'établissement éventuel d'un tel tribunal indépendant qui pourrait se porter arbitre dans de telles manières, au cas où des directives précises viendraient à manquer.

M. Sharp: Monsieur le président, je crois que c'est en effet là le cœur du problème qui se pose au comité. Je crois qu'il serait très difficile de contester la validité des exemptions figurant sur cette liste. Il s'agit pour le gouvernement, le comité, et le Parlement en général de savoir si les exemptions doivent être limitées aux catégories mentionnées. J'espère que le comité étudiera la question et s'interrogera sur les moyens qui permettraient d'assurer que l'administration se conforme aux principes énoncés ici. Je ne suis pourtant pas du tout sûr qu'il soit possible de trouver par exemple dans le cas de de la deuxième catégorie, des documents dont la publication risquerait de porter préjudice à la sécurité de l'État. Ainsi, si l'on nommait un juge indépendant, c'est une grosse responsabilité qu'on lui confierait puisqu'il devrait apprécier les dangers que représente pour l'État la publication des documents en question. Je suis certain que le tribunal dirait dans de telles circonstances. Seuls les ministres responsables peuvent s'acquitter d'«une telle responsabilité.»

M. Hnatyshyn: J'invoque le Règlement. Je ne suggérerais pas que ce «vérificateur général» aie le pouvoir d'ordonner une publication, mais qu'il se contente de juger et que sa décision soit portée à l'attention du public. Autrement dit, cela indiquerait qu'un tribunal indépendant a jugé que la position du gouvernement ne se justifiait pas. Le gouvernement se trouverait alors obligé de considérer sa position à la lumière de ce genre de jugement. C'est toutefois lui qui garderait le dernier mot. Je ne nie pas cette responsabilité du gouvernement car, après tout, c'est la base de notre régime. Par ailleurs je crois avoir dit, monsieur le président, que cela reviendrait à créer un genre de système obligeant le gouvernement à interpréter

[*Texte*]

responsibility of government because, after all, that is the basis of our system. On the other hand, as I think I suggested, Mr. Chairman, the idea would be to sort of create some sort of mechanism that would have the effect of keeping the government honest, if I may put it that way, with respect to the interpretation of the guidelines.

• 1040

Right now it is simply a question of the majority will prevail. By way of example—and I am not suggesting this is the case, of course—it is conceivable that if something were embarrassing to the Minister of National Defence or, indeed, the Secretary of State for External Affairs with respect to our position in relation to the security of the state, there you get into an area which I think you would agree may be a question of whether it is more important to make public the problem and the situation that we find ourselves in, as opposed to the political well-being of the minister in question.

I think if there were some sort of independent assessment of this whole situation, and my suggestion is merely a suggestion, it may cause some considerable consideration to be given by any government before it turns down a request for information through the production of papers.

Mr. Sharp: I can understand, Mr. Chairman, the concern of the opposition in particular and perhaps all members of Parliament, that the government should not withhold documents simply in order to protect the government rather than the nation. I find it very difficult, however, to conceive of any way in which the responsibility of the government for its own actions can be denied or can be weakened. I do not understand what would be the view of an arbitrator or an auditor general in such circumstances. He would, I think, come to the conclusion that this is a responsibility of the government and he is not in a position, since he is not responsible, in any way to reflect upon that responsibility.

I do not know what the views of the Committee would be on this question, but I have not been able, and neither has the government been able, to find any mechanism that would be acceptable that does not run directly contrary to the principle of the responsibility of the government to the House of Commons or to Parliament.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, I do not want to prolong this too long. But, as the Minister has suggested, it gets right down to the very basis of our whole discussion. We can set up whatever guidelines and make them sound as imposing and as important as we want, but I do not think we can lose cognizance of the fact that in the final analysis we are faced with the situation where the majority is going to support the position of the government with respect to the interpretation of these things. Maybe we do a service looking at defining in a more specific way what these guidelines are because, as I say, a number of the exemptions indicated are really a matter of judgment and unless you have some specific items and classification of documents or more specific detail then, it seems to me, that we are not very much further ahead with respect to assessing whether or not it is a valid exemption.

One final question, if I might. I would like to find out from the Minister what the reasoning or rationale is between No. 8, papers relating to business of the Senate. If there are documents relating to the operation of one facet of Parliament or another, there may be quite a logical

[*Interprétation*]

honnêtement, si je puis m'exprimer ainsi, les directives reçues.

Actuellement c'est la majorité qui fait loi. Prenons un exemple—je ne veux pas dire que cela soit le cas bien sûr—il est possible que si quelque chose venait à gêner le ministre de la Défense nationale ou le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, il s'agirait d'un domaine où la question reviendrait à savoir s'il est plus important de rendre public le problème et la situation que nous connaissons ou s'il vaut mieux ménager le bien-être politique du ministre en question.

Je pense que si toute cette situation pouvait être appréciée par un corps indépendant, et je ne fais là qu'une suggestion, il est possible que tout gouvernement étudierait très sérieusement la question avant de rejeter une demande d'information sous forme de publication de documents.

M. Sharp: Je comprends bien, monsieur le président, que l'opposition en particulier, et peut-être tous les députés, veulent s'assurer que le gouvernement ne retient pas de documents confidentiels aux seules fins de se protéger alors qu'il s'agit de la nation toute entière. Il me semble toutefois très difficile d'envisager une façon de nier ou de diminuer la responsabilité du gouvernement devant ses propres actes. Je ne sais pas très bien ce que pourrait dire un arbitre ou un vérificateur général dans de telles circonstances. Je crois qu'il en viendrait à la conclusion qu'il s'agit d'une responsabilité du gouvernement et qu'il n'est pas en mesure puisqu'il n'est pas lui même responsable, de juger en aucune manière de cette responsabilité.

Je ne sais pas ce qu'en pense le comité mais ni le gouvernement ni moi-même n'avons trouvé de mécanisme qui, tout en restant acceptable, aille directement à l'encontre du principe de la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des communes ou le Parlement.

M. Hnatyshyn: Monsieur le président, je ne voudrais pas prolonger cela trop longtemps. Cependant, comme l'a dit M. le ministre, c'est la base même de toute notre discussion. On peut toujours énoncer des directives, les faire aussi imposantes et importantes qu'on le veuille, il ne faut pas oublier qu'en dernière analyse la majorité va soutenir la position gouvernementale dans son interprétation desdites directives. Peut-être serait-il donc bon de définir plus précisément ce que sont ces directives car j'estime qu'un certain nombre des exemptions mentionnées relèvent en fait d'une question de jugement et que si l'on a pas établi une classification précise des documents ou de détails plus précis, il me semble alors que l'on est pas beaucoup plus en mesure de juger s'il s'agit ou non d'une exemption valide.

Une dernière question, si vous me le permettez. J'aimerais que le ministre nous indique quelle est la raison d'être du document nº 8 portant sur des affaires du Sénat. S'il existe des documents sur le fonctionnement d'un des aspects du Parlement, il y a peut-être une raison très

[*Text*]

reason but I do not understand why some of them are exempt from production in the House of Commons. It seems to me that if there is a proceeding in the Senate and we want to have it made as a matter of record in the House of Commons—I realize the Senate is quite an independent legislative body and so on—these records are available. I would like to know what the rationality is in any event.

Mr. Sharp: Mr. Chairman, I leave it to the Senators to defend their own privileges.

• 1045

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will call upon a Senator right now. Senator Godfrey.

Senator Godfrey: I think the Senate sometimes spends too much time defending their own privileges and in that particular case I agree entirely with Mr. Hnatyshyn. I do not see why the Senate should be exempt unless they come under some criteria. Just because it is something relating to the business of the Senate why should it not be produced? I am just as confused as Mr. Hnatyshyn. That is one of the specific questions I wanted to raise; as he has already done it, I just say I see no logical reason at all.

Maybe it is because I am a new Senator. When you have been there long enough you start worrying about privilege more than . . .

My other point, Mr. Sharp: you mentioned that we should not withhold documents to protect the government rather than the nation. I would like to refer to numbers 5 and 6 which seem to relate to the question of withholding documents to protect individuals rather than the nation. I can quite see that that might be justified on occasions but when I look at the wording of the opening paragraph, the last two lines, you say:

> . . . unless falling within the categories outlined below, in which case an exemption is to be claimed.

That is mandatory. So if you have a document which reflects on the competence of somebody who might, for instance, believe a nice natural ice rink can be frozen at 40 degrees temperature, then that would automatically be excluded for production under this mandatory wording. I think it is something that could be fixed up with a redrafting.

I can well imagine many times when the public is entitled to know and would want to know about papers which reflect particularly on the competence of an individual, sometimes the character, and certainly the fact that it might result in direct personal financial gain or loss. If the public good outweighs that, then it should be more of a discretionary power, I suggest, than the mandatory power as it is drafted.

Mr. Sharp: Mr. Chairman, there are certain documents that are in the hands of the government containing information that has been obtained on a confidential basis. For example, in the course of studying a particular industry, we have been able to obtain on a confidential basis with an understanding it will not be published the finaicial results of an operation, or the details of a negotiation that has taken place or of an offer that has been made, or something of this kind.

[*Interpretation*]

logique à cela mais je ne comprends pas pourquoi certains peuvent ne pas être produits à la Chambre des communes. Il me semble que si nous souhaitons à la Chambre prendre connaissance de ce qui s'est fait au Sénat, je sais que celui-ci est un corps législatif tout à fait indépendant, etc., c'est possible. Je voudrais de toute façon que cela me soit expliqué.

M. Sharp: Monsieur le président, je laisse aux sénateurs le soin de défendre leurs propres privilèges.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons donc faire immédiatement appel à un sénateur. Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Je crois que le Sénat passe parfois trop de temps à défendre ses privilèges, et dans ce cas particulier, je suis tout à fait d'accord avec M. Hnatyshyn. Je ne vois vraiment pas pourquoi les documents du Sénat devraient être exemptés s'ils ne sont pas régis par certains critères. Ce n'est pas parce qu'il s'agit des affaires du Sénat que cela ne peut être produit. Je ne comprends pas mieux que M. Hnatyshyn. C'est une des questions que je voulais justement soulever, et comme il l'a fait, je répète simplement que je ne vois aucune raison logique à cela.

Peut-être est-ce parce que je suis nouveau au Sénat. Quand on est là depuis assez longtemps on commence à s'inquiéter des privilèges plus que . . .

D'autre part, monsieur Sharp, vous avez indiqué que nous ne devrions pas garder des documents confidentiels pour protéger le gouvernement plutôt que la nation. J'aimerais revenir sur les numéros 5 et 6, qui semblent porter sur cette question, puisqu'il s'agit de protéger certains individus plutôt que la nation. Je sais très bien que cela peut être justifié dans certains cas, mais si l'on considère le libellé du premier paragraphe, on lit, aux deux dernières lignes:

> . . . à moins qu'ils n'appartiennent à l'une des catégories ci-après, auquel cas on demandera que soit faite une exception.

Cela est obligatoire. Ainsi, lorsqu'un document traite de la compétence de quelqu'un qui pourrait, par exemple, imaginer qu'une jolie petite patinoire naturelle peut geler à 40 degrés, cela serait automatiquement exclu. Je pense que l'on pourrait remédier à cette lacune en proposant un nouveau libellé.

Je peux imaginer bien des fois où le public pourrait et voudrait connaître des documents qui traitent de la compétence d'un individu, quelquefois de son caractère, et certainement du fait qu'il peut en résulter directement un gain ou une perte financière personnelle. Si le bien public renverse cette proposition, il me semble qu'il devrait alors s'agir plutôt d'un pouvoir discrétionnaire que d'une obligation comme dans le libellé actuel.

M. Sharp: Monsieur le président, certains documents entre les mains du gouvernement contiennent des renseignements obtenus à titre confidentiel. Par exemple, en étudiant un secteur industriel particulier, nous avons pu obtenir à titre confidentiel les résultats financiers d'une opération à condition que ceci ne soit pas publié. De même pour les détails d'une négociation, d'une offre, etc.

[*Texte*]

I do not think it is in the public interest that such information should be made available because in the future the government would be unable to get this important information upon which a decision as to public policy may have been based. I think this is a legitimate exemption; otherwise you interfere with the operations of the government in obtaining information necessary to the making of a decision.

Senator Godfrey: You have not really answered the question because surely those cases you have referred to would reflect on the personal competence or character of an individual. Is this a document which is given to you . . .

Mr. Sharp: Oh, I am sorry, I was looking at number 5.

Senator Godfrey: If it is because it is given on a confidential basis then it should be kept confidential; I can understand that. But not . . .

• 1050

Mr. Sharp: Let us look at number six. The same kind of information is sometimes obtained for example, the opinion that one of the people who has been interviewed or has given information, about the competence or character of another individual. Now, I do not think that should be published. That is simply an opinion that has been given by one individual about another, obtained on a confidential basis, and to reveal it, I think, would do a great deal of damage to that individual, if it were published. It is simply an opinion by one person about another.

Mr. Brewin: On a point of order.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Brewin on a point of order.

Mr. Brewin: On a point of order, I wonder if the Minister could not refer to item number 14 which does seem to exclude what he is talking about. But five and six are very, very much broader than that.

Senator Godfrey: I mean if it is given on a confidential basis, it certainly should not be published. There is no argument about that. Now, suppose it is not given on a confidential basis, then it should by published. Everybody should know that Vesco, for example, was a crook; that he was going to take $250 million from a Canadian company called IOS; that you had that information and you did not publish it because Vesco might cost him money under five, or that it would reflect on his personal competence or character under six. So you would not publish it? And it was not confidential? People should not be warned about this kind of people?

Mr. Sharp: Well, if it is not confidential and it is available publicly.

Senator Godfrey: Oh no, maybe a report which is given to you is not given to you on a confidential basis. You have the report. You have sent out investigators.

Mr. Sharp: Well, then the individual who gave us the information should have the responsibility for publishing it.

Senator Godfrey: Not if it is one of your officials who found the information.

[*Interprétation*]

Je ne pense pas qu'il y aille de l'intérêt public de dévoiler ces informations car le gouvernement ne serait plus alors en mesure d'obtenir ces renseignements importants qui lui permettent de prendre certaines décisions. Je pense qu'il s'agit là d'une exception légitime; sinon c'est gêner le fonctionnement du gouvernement en général.

Le sénateur Godfrey: Vous n'avez pas véritablement répondu à la question, car il est certain que les deux cas dont vous avez parlé mettraient la compétence ou le caractère personnel d'un individu en cause. S'agit-il d'un document qui vous est donné . . .

M. Sharp: Oh, je suis désolé, j'en étais au numéro 5.

Le sénateur Godfrey: Si c'est parce que les renseignements sont fournis à titre confidentiel, je comprends très bien qu'il faille maintenir ce caractère. Mais non . . .

M. Sharp: Examinons le numéro 6. On parlera par exemple de ce genre de renseignement obtenus lors d'une entrevue où l'intéressé a parlé de la compétence ou du caractère d'une autre personne. Eh bien, je ne crois pas que cela doit être publié. C'est seulement l'avis d'une personne sur une autre; et le révéler en le publiant pourrait lui porter grand préjudice.

M. Brewin: J'invoque le Règlement.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Brewin.

M. Brewin: Le ministre voudrait-il bien se reporter à l'article numéro 14, qui semble exclure ce dont il parle. Alors que 5 et 6 ont une portée beaucoup plus large.

Le sénateur Godfrey: Je veux dire que si les renseignements sont obtenus à titre confidentiel, il est certain qu'ils ne doivent pas être publiés. Il n'y a aucune question là-dessus. Maintenant, supposons qu'ils ne sont pas donnés à titre confidentiel, il faut alors qu'ils soient publiés. Tout le monde devrait savoir, par exemple, que Vesco était un malhonnête; qu'il allait tirer $250 millions de dollars d'une société canadienne nommée IOS; que vous aviez le renseignement et ne l'avez pas publié car Vesco risquait d'entraîner une perte financière, numéro 5, ou que sa compétence ou ses mœurs personnelles seraient mises en doute, numéro 6. Ainsi on ne le publierait pas? Et ce n'était pas confidentiel? Le public ne doit pas être mis en garde contre ce genre d'individu?

M. Sharp: Eh bien, si ce n'est pas confidentiel, celâ est à la disposition du public.

Le sénateur Godfrey: Oh non, il se peut qu'un rapport vous soit fourni à titre non confidentiel. Vous avez soumis le problème à des enquêteurs.

M. Sharp: Eh bien, c'est à la personne qui nous a donné les renseignements de les publier.

Le sénateur Godfrey: Non pas si c'est un de vos officiels.

[*Text*]

Mr. Sharp: Well, now you are getting down to the relations between public servants and the government which is quite a separate question. We are talking here about information that was obtained in the course of an inquiry which could do damage to an individual either financially or to his personal character which we obtained, which we take no responsibility for, and if the individual concerned wants to publish that information, that is his responsibility. I do not think the government has a right to publish that kind of information which has been obtained confidentially. If it is available publicly, then there is no problem.

Senator Godfrey: But forget about it being obtained confidentially—it has not been obtained confidentially. Forget about the confidentiality. The person is quite willing to let you have it published, you have the information, and if it is in the public interest, should you not have the right? All I am saying is that if in your opinion the public should know, should you not have the right to publish it and not be prevented from publishing it under this? That is all I am saying.

Mr. Sharp: Well, we can take the responsibility for publishing it if we wish but I do not think we should be compelled to publish it. If this exception were not here, then the members of Parliament would have the right to this information whether the government wanted to take the responsibility or otherwise.

Senator Godfrey: Can I go back to the wording? "Is to be claimed". That is mandatory. That is what I am objecting to in the drafting. You have not got the right to publish it under the way this reads. Do you agree or am I dull and . . .

Mr. Sharp: No. I do not agree. Mr. Chairman, if the government wants to take the responsibility for publishing information, it takes that responsibility. This directive deals with the right of members of Parliament to compel the publication of this information. It says that there is no right to this information. If the government wants to take the responsibility for publishing information, which it does frequently, that is its responsibility but a principle whereby members of Parliament can get that information whether its publication is justifiable by the government or not is not a principle I could accept.

Senator Godfrey: Well, I am afraid I am . . .

Mr. Sharp: May I also clear up one point on number 14. Number 14 is really directed to papers that are private, that is they are not concerned with the public business. It is not to be confused with numbers five and six. For example, if somebody writes me a personal letter not on official business I should not have to release it if it is of a private character. That is what number 14 deals with.

• 1055

Senator Godfrey: You would not accept a change of "is to be claimed" to "may be claimed" from production? I am talking about drafting now.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That might be something on which the Minister would wish to reflect . . .

Mr. Sharp: Yes, that is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . and take some advice which, under No. 1, we could never receive. But he could give us the results of that advice. I think maybe that is probably the best way of dealing with that particular point.

[*Interpretation*]

M. Sharp: Là, nous en venons aux relations entre les fonctionnaires et le gouvernement et c'est une tout autre question. Nous parlions ici des renseignements obtenus au cours d'une enquête qui pourraient porter préjudice à une personne soit financièrement soit autrement. Nous ne sommes pas responsables des informations obtenues et si la personne concernée souhaite les publier, cela la regarde. Je ne pense pas que le gouvernement ait le droit de publier ce genre de renseignements obtenus à titre confidentiel. S'ils sont au contraire mis à la disposition du public, aucun problème.

Le sénateur Godfrey: Mais supposons qu'ils n'aient pas été obtenus à titre confidentiel. La personne est tout à fait disposée à vous les laisser publier. S'il y va de l'intérêt public, ne devriez-vous pas le faire? Je dis simplement que si à votre avis le public devrait être informé, ne devriez-vous pas avoir le droit de le publier sans en être empêché par cet article?

M. Sharp: Nous pouvons bien sûr prendre la responsabilité de le publier si nous le souhaitons, mais je ne pense pas que nous devrions y être contraints. S'il n'y avait pas cette exception, les députés pourraient obtenir ces renseignements, que le gouvernement le veuille ou non.

Le sénateur Godfrey: Puis-je revenir sur le libellé? «Seront déposés». C'est obligatoire. C'est ce qui me gêne, vous n'avez pas le droit de le publier selon ce libellé. Est-ce que je me trompe ou . . .

M. Sharp: Non. Je ne suis pas d'accord. Monsieur le président, si le gouvernement souhaite prendre la responsabilité d'informer le public, il la prend. Ceci traite du droit des députés à imposer la publication de ces renseignements. Il est dit que ces renseignements ne peuvent être dévoilés. Si le gouvernement décide de prendre la responsabilité de les publier, ce qui se fait fréquemment, il en a le droit, mais je ne puis accepter le principe selon lequel les députés pourraient obtenir ces renseignements si le gouvernement ne juge pas prudent de les publier.

Le sénateur Godfrey: Eh bien, je crains que . . .

M. Sharp: Puis-je également éclaircir un point à propos du numéro 14? Il s'agit déjà de documents privés, c'est-à-dire qu'ils ne touchent pas aux affaires publiques. Il ne faut pas confondre avec les numéros 5 et 6. Par exemple, si quelqu'un m'écrit une lettre personnelle, je ne dois pas être obligé de la publier si elle reste de caractère privé. C'est ce dont il est question au numéro 14.

Le sénateur Godfrey: N'accepteriez-vous pas qu'on remplace «is to be claimed (on demandera . . .)» par «may be claimed from production (on pourra demander . . .)»? Je parle maintenant de rédaction

Le coprésident (M. McCleave): Le ministre voudrait peut-être y réfléchir . . .

M. Sharp: En effet.

Le coprésident (M. McCleave): . . . et obtenir des conseils, qui nous seraient inaccessibles en vertu du numéro 1. Il pourrait cependant nous donner le résultat de ces conseils. Je crois qu'il s'agit peut-être là de la meilleure façon de traiter de ce point-là.

[*Texte*]

Mr. Balfour.

Mr. Balfour: Thank you, Mr. Chairman. I would just like to pursue Senator Godfrey's line of questioning for a moment and ask the Minister if, in his opinion, the exemption that is set forth in numerical Paragraph 5 would extend to stock market gains and losses and, if so, would he not agree that this flies in the face of the principle of full disclosure which would normally apply to that type of situation?

Mr. Sharp: I am sorry but I did not understand the question. Could you repeat it?

Mr. Balfour: Yes. Would you consider that the exemptions set forth in numerical Paragraph 5, that is to say, "Papers containing information, the release of which could allow or result in direct personal financial gain or loss by a person or a group of persons," would extend to stock market gains or losses and, if so do you not agree that this flies in the face of the principle of full disclosure which would normally apply to that type of situation?

Mr. Sharp: I am not quite sure that I understand the purport of the question. If the information has been obtained condidentially and its publication would result in either gain or loss to the individual from which the information has been received, I do not think it would be in the public interest for the government to publish it. If it is information that is obtainable publicly then there is no problem.

Mr. Balfour: Just of the top of my head, Mr. Brewin suggested this to me. Suppose the Department of Energy, Mines and Resources conducts a study concerning the mineral potential of some area of Canada, the Mackenzie Valley or the Arctic, and this information is, say, of a very negative nature with respect to the potential of this area, and the information when released would influence, or could influence, members of the Canadian Public who would make investment decisions concerning this area, then do you not agree that there would or should be a duty on the federal government to lay before the public factual data of this kind and not withhold this information from the public?

Mr. Sharp: Mr. Chairman, the answer would be that the government, in discharging its general responsibility, would release such information if it was in the public interest. There is a positive side to this as well as a negative side. What this is intended to cover is information which is not of a general character. It is of a particular character dealing with the position of a person or a group of persons. It is not intended to cover information that would be obtained by the Geological Survey.

Mr. Balfour: With respect, Mr. Chairman, I would suggest that we should be back to the drafting board in connection with the choice of language that is being employed, because it seems to me that it plainly permits the type of general interpretation that I have given it.

Mr. Sharp: I accept this criticism. We will have a look at this, because that is not the intention. The intention is to protect individuals against the disclosure of information that has been provided condidentially. If it is information of a general character that affects a class of people then, of course, that is different.

[*Interprétation*]

Monsieur Balfour.

M. Balfour: Monsieur le président, merci. J'aimerais poursuivre l'argumentation du sénateur Godfrey pour quelques instants et demander au ministre si, d'après lui, l'exception qui est incluse au paragraphe 5 couvre aussi les gains et les pertes à la bourse et, si tel est le cas, ne serait-il pas d'accord qu'il s'agit là d'une contradiction avec le principe de la présentation complète qui s'applique normalement dans le secteur privé, du moins pour ce qui est des renseignements de ce genre?

M. Sharp: Je regrette, mais je n'ai pas compris votre question; vous serait-il possible de la répéter?

M. Balfour: Oui. Croyez-vous que les exceptions établies au paragraphe 5, c'est-à-dire les documents qui contiennent des renseignements dont la publication permettrait ou entraînerait une perte ou un gain financiers directs pour une personne ou un groupe de personnes s'appliqueraient aussi aux gains et aux pertes à la bourse et si tel est le cas, n'êtes-vous pas d'accord qu'il s'agit là d'une violation du principe de la déclaration entière qui s'applique normalement dans ce genre de situation?

M. Sharp: Je ne suis pas sûr de comprendre la question. Si on a obtenu le renseignement de façon confidentielle et que sa publication entraîne un gain ou une perte pour le particulier dont on l'a reçu, je ne crois pas qu'il serait dans l'intérêt public que le gouvernement le publie. S'il s'agit de renseignements qu'on peut obtenir publiquement, il n'y a aucune difficulté.

M. Balfour: M. Brewin m'a fait penser à ceci: supposons que le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources fasse une étude sur le potentiel en minerai dans une région du Canada, par exemple, la vallée du Mackenzie ou l'Arctique, et que les renseignements comportent un aspect très négatif pour ce qui est du potentiel de cette région et puissent influencer le public du Canada à l'égard de ses investissements dans ce domaine, ne seriez-vous pas d'accord que le gouvernement fédéral devrait présenter toutes les données au public, et non pas l'en priver?

M. Sharp: Monsieur le président, la réponse c'est que le gouvernement, en s'acquittant de ses responsabilités d'ordre général, publierait ces renseignements si cela était dans l'intérêt public. Cette question comporte à la fois un aspect positif et un aspect négatif. Nous visons ici des renseignements qui ne sont pas de caractère général. Il s'agit de renseignements particuliers concernant la situation d'une personne ou d'un groupe de personnes. Le document n'est pas censé contenir des renseignements qu'obtiendrait la Commission géologique.

M. Balfour: Avec tout le respect qui vous est dû, monsieur le président, je crois que nous devrions retourner au tableau pour ce qui est du vocabulaire employé dans la rédaction, car il me semble qu'elle permet l'interprétation générale que j'en ai faite.

M. Sharp: J'accepte volontiers votre critique. Nous devrons étudier cette question étant donné que ce n'était pas là notre intention. Nous voulons protéger les particuliers contre toute publication de renseignements qui nous ont été fournis à titre confidentiel. S'il s'agit de renseignements généraux touchant une catégorie de personnes, il est évident . . .

[*Text*]

Mr. Balfour: Well, different persons . . .

Mr. Sharp: It is not intended that way. It is drawn in such a way as to apply to an individual or a corporation, which is a group of persons.

• 1100

Mr. Balfour: Could you enlighten me with respect to numerical exemption six, by advising me whether or not you would interpret an individual, as the word is used in paragraph six, to include for example an individual at the ministerial level? And if so, is that what you really intend?

Mr. Sharp: I do not know what kinds of papers you would have in mind in asking that question. The personal competence and character of a minister is something that is judged by the people and by Parliament . . .

Mr. Balfour: But in light of perhaps all relevant information being before the people or Parliament.

Mr. Sharp: If I were, for example, to table all the letters I receive which reflect on my personal character and competence, there would be a vast amount. I am sure this is true of all members of Parliament as well as of ministers.

Mr. Balfour: I will tell you what I am getting at . . .

Mr. Sharp: These are papers in the possession of the government which have been obtained in various ways that would reflect on the personal competence and character of an individual, that are not of common knowledge and that have been obtained confidentially.

Mr. Balfour: I have no quarrel with the concept that fitness reports and evaluation reports of people in the civil service, for example, ought not to be made public. That would be repugnant. But I could interpret numerical paragraph six in a much broader way to extend to papers or documents which, if made public, could very well be embarrassing to the minister, to the government.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are you thinking of the Munsinger case, for example?

Mr. Balfour: That would be a possible example, but the government or the minister ought not to be permitted to hide behind paragraph six on that ground.

Mr. Sharp: Mr. Chairman, I hope the Committee, in looking at these exemptions, will look at the motions that have been made for the production of papers. We are talking here in a very general way, and I would like to have an example in relation to number six of the kind of paper the honourable member would request. Then we would have a better chance to decide whether that is of a character that should or should not be published.

I suppose it is possible for one to imagine the kind of motion for production of papers that would involve number six. It would be better to look at the requests that have been made for documents, and then one is in a better position to judge whether it should or should not be released. If the question was: are there any documents in the possession of the government that reflect upon the character of the President of the Privy Council, and if so, will they be released . . .

[*Interpretation*]

M. Balfour: Eh bien, des personnes différentes.

M. Sharp: Ce n'était pas là notre intention. La rédaction tend à suggérer qu'il s'agit d'un particulier ou d'une société, c'est-à-dire d'un groupe de personnes.

M. Balfour: Pourriez-vous m'éclairer pour ce qui est de l'exception numéro 6, et me dire si vous interprétez le mot «personne», tel qu'employé au paragraphe 6, comme devant inclure, par exemple, un particulier au niveau de ministre? Si c'est le cas, était-ce cela ce que cous aviez l'intention de faire?

M. Sharp: Je ne sais pas à quels documents vous pensez lorsque vous posez cette question. La compétence personnelle et le caractère d'un ministre sont jugés par le peuple et par le Parlement . . .

M. Balfour: Mais peut-être, à la lumière de tous les renseignements pertinents dont disposent le peuple et le Parlement . . .

M. Sharp: Si je devais déposer toutes les lettres que j'ai reçues et qui mettent en doute ma personalité et de ma compétence, par exemple, il y en aurait beaucoup. Je suis sûr qu'il en est de même pour tous les députés ainsi que pour les ministres.

M. Balfour: Ce à quoi je voulais en venir . . .

M. Sharp: Il s'agit là de documents qui sont en la possession du gouvernement, obtenus de différentes façons; et qui mettraient en doute la personalité et la compétence d'un particulier, qui ne sont pas connus du public, qui ont été obtenus confidentiellement.

M. Balfour: Je n'ai rien à redire sur le concept voulant que les rapports d'aptitude et de compétence établis sur les fonctionnaires, par exemple, ne devraient pas être publiés. Ce serait là quelque chose de répugnant. Mais on peut interpréter le paragraphe 6 d'une façon bien plus large afin d'inclure les documents qui pourraient fort bien embarrasser les ministres et le gouvernement, s'ils étaient publiés.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous avez peut-être le cas Munsinger en tête?

M. Balfour: Ce serait là un exemple possible, mais il ne devrait pas être permis au gouvernement ou aux ministres de se dissimuler derrière le paragraphe 6 pour ces raisons-là.

M. Sharp: Monsieur le président, j'espère qu'en étudiant ces exceptions, le Comité étudiera les motions portant production de documents. Nous traitons ici d'aspects généraux, et j'aimerais avoir un exemple, pour ce qui est du numéro 6, du genre de documents qu'exigerait l'honorable député. Nous aurions alors une meilleure possibilité de décider s'il s'agit là d'un document qu'on devrait publier ou qu'on ne devrait pas publier en raison de son caractère.

Il est sans doute possible d'imaginer le genre de motion portant production de documents qui impliquerait le numéro 6. Il serait mieux d'étudier les demandes faites pour production de documents, étant donné qu'on pourrait alors mieux juger si le document devrait être publié ou non. Voici la question: Y a-t-il des documents que le gouvernement a en sa possession qui mettent en doute la personnalité du président du Conseil privé? Si tel est le cas, seront-ils publiés . . .

[*Texte*]

Mr. Balfour: I do not think we need to be so concerned about the character of the President of Privy Council, but rather his competence, and that is really the thrust of my inquiry.

Have you given consideration to extending the process for the production of documents so as to entitle members of the public to enjoy a privilege of requiring government to produce documents?

Mr. Sharp: No, Mr. Chairman. This document is related to the production of papers in the House of Commons on the request of members.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I might say, Mr. Balfour, that we will be dealing with the public's right of access to information when we consider the subject-matter of Mr. Baldwin's bill. That would be done later on. I think the Minister is quite right in confining his attention this morning to this particular area, which heaven only knows is vast enough.

Mr. Balfour: That completes my questions, Mr. Chairman.

Senator Godfrey: Could I ask the Minister if he would consider another suggested draft . . .

• 1105

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, Senator Godfrey.

Senator Godfrey: In reference to five, since we have been talking about confidentiality all the way along, would you consider adding the words "obtained confidentially" after the word "information" so that it would read "papers containing information obtained confidentially, the release of which would . . ."

Mr. Sharp: I am sure the Committee will be making a report and . . .

Senator Godfrey: But I would like your reaction on that before we make a report.

Mr. Sharp: I would like to study the implications.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): As well, there is your suggestion about the other piece of draftsmanship, and perhaps we could have either a letter or another appearance by the Minister.

Mr. Baker, you have been very patient.

Mr. Baker (Gander-Twillingate): My questions have been asked, Mr. Chairman, but I have a couple of observations on number 6, the exemptions. I entirely agree with this because it would come into question as to whether or not the information that was being released was correct on a person's competence and the character of an individual. In number 5 I am thinking of a case, for instance, where a government would be negotiating with a company to buy it out. We could take as an example, the Newfoundland government and Brinco. Certainly, Mr. Chairman, if this exemption were not made here by the government then the negotiations would have never come to a final conclusion. And as far as the financial gain to a person or a group of persons is concerned, it would probably have alleviated the problem of some financial gains that were in fact made on the day that the decision was made to buy the shares in Brinco and the price was set.

[*Interprétation*]

M. Balfour: Je ne crois pas que nous devrions nous occuper à ce point de la personnalité du président du Conseil privé, mais plutôt de sa compétence, et c'est là ma véritable question.

Avez-vous étudié la possibilité d'étendre la processus de production de documents afin d'inclure le public, qui aurait, par le fait même, la possibilité de demander au gouvernement de produire des documents?

M. Sharp: Non, monsieur le président. Ce document a trait à la production de documents à la Chambre des communes, à la demande des députés.

Le coprésident (M. McCleave): Je pourrais ajouter, monsieur Balfour, que nous traiterons des droits relatifs à l'information du public lorsque nous étudierons le fond du bill de M. Baldwin. Cela viendra plus tard. Je crois que le ministre a raison de restreindre son attention à ce domaine précis, ce matin, étant donné qu'il est déjà assez vaste.

M. Balfour: C'était là ma dernière question, monsieur le président.

Le sénateur Godfrey: Puis-je demander au ministre s'il voudrait considérer la proposition d'un autre projet de rédaction . . .

Le coprésident (M. McCleave): Oui, monsieur le sénateur.

Le sénateur Godfrey: Pour ce qui est du numéro 5, étant donné que nous avons parlé constamment de l'aspect confidentiel, croyez-vous possible d'ajouter les mots suivants: «obtained confidentially (obtenus à titre confidentiel)» après le mot «information (renseignements)» afin que la version se lise comme suit: «papers containing information obtained confidentially, the release of which would . . . (les documents obtenus à titre confidentiel qui contiennent des renseignements dont la publication . . .)».

M. Sharp: Je suis persuadé que le Comité soumettra un rapport et . . .

Le sénateur Godfrey: Mais j'aimerais connaître votre attitude à cet égard, avant que nous ne rédigions un rapport.

M. Sharp: J'aimerais étudier les répercussions.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons aussi votre suggestion pour ce qui est de l'autre rédaction et nous pourrions peut-être obtenir soit une lettre, soit la venue du ministre lui-même.

Monsieur Baker, je vous remercie de votre patience.

M. Baker (Gander-Twillingate): On a déjà posé mes questions, monsieur le président, mais j'ai quelques remarques à faire sur les exceptions au numéro 6. Je suis tout à fait d'accord avec cet article, étant donné qu'il ferait savoir si les renseignements publiés étaient exacts, pour ce qui est de la compétence et de la personnalité d'un particulier. Pour ce qui est du numéro 5, je pense à un cas dans lequel un gouvernement entrerait en négociation avec une société afin de l'acheter. Nous pourrions prendre comme exemple le gouvernement de Terre-Neuve et la société Brinco. Il est sûr, monsieur le président, que si cette exception n'avait pas été faite par le gouvernement, les négociations n'auraient jamais abouti. Pour ce qui est du gain financier d'une personne ou d'un groupe des personnes, la mesure aurait peut-être atténué le problème des gains financiers réalisés en fait le jour de la décision, par le gouvernement, d'acheter les actions de la Brinco, et lors de la fixation du prix.

[*Text*]

Mr. Sharp, I have just one general question. In fact, all these exemptions are really not new, are they? This really has been in effect for some time as a matter of course.

Mr. Sharp: Mr. Chairman, there have been rules of one kind or another in effect ever since the Government of Canada was established. This is the most precise definition that has been attempted and, so far as I know, it is the first time that we have enunciated the principle that documents are to be produced except for the exemptions that are stated here. And it is the first time that, for example, in the section dealing with consultant studies, we have attempted to define a little more carefully the meaning of that exemption relating to consultant studies.

When I entered government the attitude was more negative than this. It was that government documents are confidential and not to be released unless there is a good reason for releasing them. The emphasis is switched now; at least, documents are to be released unless they are in contravention of the principles that are laid down here.

I consider this a very considerable advance and evidence of a changed attitude on the part of government. In practice, my observation also is that more documents are in fact released to the public than at any time in the past, not only pursuant to notices of motion for the production of papers but in general. One has only to look at the tremendous volume of documents now published to realize the validity of this assertion.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Look in one's mailbox each morning.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And one's desk any time of the day.

Have you completed your questioning, Mr. Baker?

Mr. Baker (Gander-Twillingate): Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I had one question that arose out of the suggestion that was made by Mr. Tom Bell in the debate that took place previously.

• 1110

He said that at one time during his parliamentary career, which had started in 1953, the member would be permitted to look into a file to see whether there was anything there that he might want to try to force the disclosure of, or whether, just by getting some overview, that this would satisfy his curiosity. I do not know when that practice ceased. Maybe with some ministers it is still carried on. Have you any comment on that point?

Mr. Sharp: Mr. Chairman, I think it is a useful practice and it is not one that we discourage. Sometimes when a request is made for the production of papers, the questioner thinks there is something on the file that is not there, or it may be that he is searching in the wrong direction. I think it is a useful practice, Mr. Chairman, and one that I try to follow wherever possible.

The difficulty arises when there is on the file information that has been provided by individuals or other governments that they never intended should be published. This is the difficulty.

[*Interpretation*]

Monsieur Sharp, j'ai une question de caractère général. Ces exceptions ne sont pas toutes nouvelles, n'est-ce pas? Il y en a qui sont appliquées depuis un certain temps, naturellement.

M. Sharp: Monsieur le président, il y a divers règlements en vigueur depuis l'établissement du gouvernement du Canada. Il s'agit ici de la définition la plus précise qu'on ait essayé de faire, et, pour autant que je sache, c'est la première fois que nous ayons énoncé le principe de la production de documents, à l'exclusion des exceptions prévues ici. C'est la première fois, par exemple, dans la section qui traite des expertises, que nous avons essayé de définir plus précisément la signification de cette exception pour ce qui est de ces expertises.

Quand je suis arrivé au gouvernement, l'attitude générale était moins flexible. Les documents du gouvernement étaient confidentiels et ne devaient pas être publiés à moins d'une bonne raison de le faire. L'accent s'est maintenant déplacé: nous publions les documents, à moins qu'ils ne contreviennent aux principes établis ici.

Je crois que cela témoigne d'un progrès considérable et d'un changement d'attitude de la part du gouvernement. En pratique, j'ai aussi remarqué qu'on publie plus de documents qu'auparavant, non seulement à la suite d'avis de motion portant production de documents, mais de façon générale. On n'a qu'à penser au volume incroyable de documents qui sont maintenant publiés pour comprendre la validité de ma déclaration.

Le coprésident (sénateur Forsey): On n'a qu'à examiner sa boîte postale tous les matins.

Le coprésident (M. McCleave): Ou son bureau, à quelque moment que ce soit.

Était-ce là votre dernière question, monsieur Baker?

M. Baker (Gander-Twillingate): Oui.

Le coprésident (M. McCleave): J'ai une question qui découle de la suggestion faite par M. Tom Bell dans le débat qui a eu lieu il y a quelque temps.

Il a dit qu'à un certain moment durant sa carrière parlementaire, qui a débuté en 1953, on permettait aux députés d'examiner un dossier pour voir s'il y avait là quelque chose qu'il pourrait essayer de faire dévoiler, ou pour obtenir une vue d'ensemble qui satisfasse sa curiosité. Je ne sais pas quand on a arrêté cette pratique. Elle s'est peut-être perpétuée chez certains ministres. Avez-vous des remarques pour ce qui est de cet aspect?

M. Sharp: Monsieur le président, je crois qu'il s'agit là d'une pratique utile, et nous n'essayons pas de la décourager. Parfois, en demandant la production de documents, le demandeur croit que le dossier renferme certains renseignements, alors qu'ils n'y sont pas, ou peut-être cherche-t-il au mauvais endroit. Je crois qu'il s'agit là d'une pratique utile, monsieur le président, et j'essaie de la suivre lorsque cela m'est possible.

Le problème, c'est que le dossier parfois renferme des renseignements qui ont été soumis par des particuliers ou par d'autres gouvernements, et qui n'étaient jamais censés être publiés.

[*Texte*]

I can remember a case when I was Secretary of State for External Affairs, not arising out of a motion for the production of papers but involving a professor who was interested in a particular incident in Canadian foreign policy. He asked to have access to the files and the department went through the files first to be sure that in the course of this professor's inquiries he did not have access to information that had been provided to the Government of Canada by another government on a confidential basis.

This is the difficulty about opening files. Sometimes the person who is seeking the information is suspicious that the government has removed some things from the file before it has been shown to him. It is an inescapable problem.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much. Are there any further questions? We are 12 minutes over time.

I think we would all like to express our appreciation to our witness this morning, the President of the Privy Council, for giving us his views.

Some hon. Members: Hear, hear!

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think our problem is to come to grips with specific examples. Perhaps my Joint Chairman and I could give that some attention and make a recommendation to the steering committee on Thursday morning and then to the general committee as to how we may proceed to make our discussions more meaningful.

Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

[*Interprétation*]

Je me souviens d'un cas précis, lorsque j'étais secrétaire d'État aux Affaires extérieures, qui était arrivé, non par suite d'une motion portant production de documents, mais par suite d'une demande faite par un professeur qui s'intéressait à un incident précis du domaine de la politique étrangère du Canada. Il a demandé qu'on lui permettre de consulter les dossiers et le Ministère a entrepris un examen des dossiers au préalable, afin de s'assurer que le professeur n'obtienne pas de renseignements fournis au gouvernement du Canada à titre confidentiel par d'autres gouvernements.

C'est là la difficulté qui surgit lorsqu'on donne accès aux dossiers. Il arrive parfois que la personne à la recherche de renseignements soupçonne le gouvernement d'avoir enlevé certains documents du dossier avant qu'il ne lui soit montré. Il s'agit là d'un problème auquel nous ne pouvons échapper.

Le coprésident (M. McCleave): Merci beaucoup. Y a-t-il d'autres questions? Nous avons déjà fait douze minutes de plus.

En notre nom à tous, je voudrais remercier notre témoin, le président du Conseil privé, de nous avoir donné son opinion.

Des voix: Bravo!

Le coprésident (M. McCleave): La difficulté, c'est de cerner des exemples précis. Le coprésident et moi-même devrions peut-être accorder plus d'attention à ce point, et faire une recommandation au comité directeur, jeudi matin, puis au comité général, sur une méthode qui nous permettrait de tirer le maximum de nos discussions.

D'accord?

Des voix: D'accord.

APPENDIX RSI-7

NOTICES OF MOTION FOR THE PRODUCTION OF PAPERS

General Principle

To enable Members of Parliament to secure factual information about the operations of government to carry out their parliamentary duties and to make public as much factual information as possible consistant with effective administration, the protection of the security of the state, rights to privacy and other such matters, government papers, documents and consultant reports should be produced on Notice of Motion for the Production of Papers unless falling within the categories outlined below in which case an exemption is to be claimed from production.

Exemptions

The following criteria are to be applied in determining if government papers or documents should be exempt from production:

1. Legal opinions or advice provided for the use of the government.

2. Papers, the release of which would be detrimental to the security of the State.

3. Papers dealing with international relations, the release of which might be detrimental to the future conduct of Canada's foreign relations; (the release of papers received from other countries to be subject to the consent of the originating country).

4. Papers, the release of which might be detrimental to the future conduct of federal-provincial relations or the relations of provinces inter se; (the release of papers received from provinces to be subject to the consent of the originating province).

5. Papers containing information, the release of which could allow or result in direct personal financial gain or loss by a person or a group of persons.

6. Papers reflecting on the personal competence or character of an individual.

7. Papers of a voluminous character or which would require an inordinate cost or length of time to prepare.

8. Papers relating to the business of the Senate.

9. Papers, the release of which would be personally embarrassing to Her Majesty or the Royal Family or official representatives of Her Majesty.

10. Papers relating to negotiations leading up to a contract until the contract has been executed or the negotiations have been concluded.

11. Papers that are excluded from disclosure by statute.

12. Cabinet documents and those documents which include a Privy Council confidence.

13. Any proceedings before a court of justice or a judicial inquiry of any sort.

APPENDICE RSI-7

AVIS DE MOTIONS PORTANT PRODUCTION DE DOCUMENTS

Principe général

Pour permettre aux députés d'obtenir des renseignements concrets sur l'activité du gouvernement afin de remplir leurs fonctions parlementaires et pour rendre public le plus de renseignements possible tout en respectant les conditions d'une administration efficace et de la sécurité de l'État, le droit au secret et d'autres impératifs analogues, les documents du gouvernement et les rapports d'experts-conseils seront déposés sur avis de motion portant production de documents à moins qu'ils n'appartiennent à l'une des catégories ci-après, auquel cas on demandera que soit faite une exception.

Exceptions

Les critères suivants serviront à établir si des documents du gouvernement doivent être soustraits à la règle générale:

1. Les avis juridiques fournis pour l'usage du gouvernement.

2. Les documents dont la publication serait préjudiciable à la sécurité de l'État.

3. Les documents portant sur les relations internationales dont la publication pourrait nuire à la poursuite des relations du Canada avec l'étranger; (la publication de documents reçus d'autres pays ne peut se faire qu'avec la permission du pays expéditeur).

4. Les documents dont la publication pourrait nuire aux relations fédérales-provinciales ou interprovinciales; (la publication de documents reçus des provinces ne peut se faire qu'avec la permission de la province expéditrice).

5. Les documents qui contiennent des renseignements dont la publication permettrait ou entraînerait une perte ou un gain financiers directs pour une personne ou un groupe de personnes.

6. Les documents où la compétence ou les mœurs d'une personne sont mises en doute.

7. Les documents volumineux ou dont la préparation entraînerait des frais excessifs ou demanderait trop de temps.

8. Les documents qui portent sur les affaires du Sénat.

9. Les documents dont la publication serait personnellement embarrassante pour Sa Majesté, pour la famille royale ou pour les représentants officiels de Sa Majesté.

10. Les documents portant sur des négociations devant aboutir à un contrat, jusqu'à ce que le contrat soit conclu ou que les négociations aient abouti.

11. Les documents dont la loi interdit la divulgation.

12. Les documents du Cabinet et les documents classés confidentiels par le Conseil privé.

13. Toute procédure introduite devant un tribunal judiciaire ou toute enquête judiciaire.

14. Papers that are private or confidential and not of a public or official character.

15. Internal departmental memoranda.

16. Papers requested, submitted or received in confidence by the government from sources outside the government.

Ministers' Correspondence

Ministers' correspondence of a personal nature, or dealing with constituency or general political matters, should not be identified with government papers and therefore should not be subject to production in the House.

Consultant Studies

In the case of consultant studies, the following guidelines are to be applied:

1. Consultant studies, the nature of which is identifiable and comparable to work that would be done within the Public Service, should be treated as such (the reports and also the terms of reference) when consideration is being given to their release.

2. Consultant studies, the nature of which is identifiable and comparable to the kind of investigation of public policy for which the alternative would be a Royal Commission, should be treated as such and both the terms of reference for such studies and the resulting reports should be produced.

3. Prior to engaging the services of a consultant, Ministers are to decide in which category the study belongs, and in cases of doubt are to seek the advice of their colleagues.

4. Regardless of the decision as to which category (1. or 2. above) the consultant report will belong, the terms of reference and contract for the consultant study are to ensure that the resulting report comprises two or more volumes, one of which is to be the recommendations while the other volume(s) is (are) to be the facts and the analysis of the study. The purpose of this separation is to facilitate the release of the factual and analytical portions (providing that the material is not covered by the exemptions listed above) enabling the recommendations (which, in the case of studies under category 1, would be exempt from production) to be separated for consideration by Ministers.

February 16, 1973

14. Les documents privés ou confidentiels n'ayant pas de caractère public ou officiel.

15. Les notes de service ministérielles.

16. Les documents demandés, soumis ou reçus confidentiellement par le gouvernement de sources extragouvernementales.

Correspondance ministérielle

La correspondance des ministres de caractère personnel, portant sur leur circonscription ou sur des questions politiques d'ordre général ne doit pas être assimilée à des documents gouvernementaux et ne doit donc pas être produite en Chambre.

Expertises

Dans le cas d'études faites par des experts-conseils, il faut s'en tenir aux directives suivantes:

1. Les expertises dont la nature est identifiable et comparable aux travaux exécutés au sein de la Fonction publique doivent être considérées comme telles (les rapports ainsi que les mandats) lorsqu'on envisage de les publier.

2. Les expertises dont la nature est identifiable et comparable au genre d'enquête publique pouvant être remplacée par une commission royale d'enquête doivent être considérées comme telles; le mandat s'y rapportant et les rapports qui en résultent doivent être produits.

3. Avant de recourir aux services d'un expert, les ministres doivent décider de la catégorie à laquelle appartient l'étude et, en cas de doute, demander l'avis de leurs collègues.

4. Indépendamment de la catégorie (1. ou 2. ci-dessus) à laquelle appartiendra le rapport d'expert, le mandat et le contrat d'expertise doivent être tels que le rapport résultant comprenne au moins deux volumes, le premier contenant les recommandations et les autres, les faits et l'analyse de l'étude. L'objet de cette distinction est de faciliter la publication des faits et de l'analyse (à condition qu'ils ne soient pas au nombre des exceptions ci-dessus), et de permettre une étude distincte des recommandations (qui, dans le cas des études de catégorie 1., ne seraient pas produites) par les ministres.

Le 16 février 1973

Issue No. 14

Thursday, February 20, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule n° 14

Le jeudi 20 février 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin
Cottreau
Godfrey
Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson
Baker (*Gander-Twillingate*)
Baldwin
Balfour
Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel
Robichaud
Walker—(8)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin
Hnatyshyn
Laprise
Leblanc (*Laurier*)
Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 20, 1975
(14)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:38 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Balfour, Béchard, Leblanc (*Laurier*), McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee; Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1.*)

The Committee proceeded to consider SOR's as follows:

On SOR/74-228, Methods of Payment of Postage Regulations;

Mr. Eglington answered questions.

Mr. Béchard moved,—That pursuant to the authority granted by the Senate on Tuesday, October 29, 1974 and by the Order of Reference of the House of Commons dated Thursday, October 31, 1974, the Committee retain the services of Miss Lise Mayrand as a legal consultant and of Mrs. Helen Leroux as supplementary stenographic staff commencing January 1, 1975 to assist in its review and scrutiny of statutory instruments and be paid in accordance with the rates approved by the appropriate authorities.

After debate thereon, the question being put on the said motion, it was agreed to.

The Honourable Senator Lafond moved,—That pursuant to the authority granted by the Senate on Tuesday, October 29, 1974 and by the Order of Reference of the House of Commons dated Thursday, October 31, 1974, the Committee retain the services of two additional legal research staff, one training in common law and one training in civil law, for a period of seventeen weeks commencing May 5, 1975 and be paid in accordance with the rates approved by the appropriate authorities.

After debate theron, the question being put on the said motion, it was agreed to.

On motion of Mr. Balfour it was ordered that 400 copies of the Third Report of the Special Committee on Statutory Instruments, House of Commons, Session 1968-69 be reprinted for distribution to members of the Committee and to other interested parties.

Agreed,—That this committee do now proceed *in camera.*

Agreed,—That this Committee do concur in a submission relating to staffing to be presented by the Joint Chairmen to the Speaker of each House.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 20 FÉVRIER 1975
(14)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 38, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Balfour, Béchard, Leblanc (*Laurier*), McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. G. C. Eglington, conseiller auprès du Comité; M^lle^ Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité poursuit l'étude de son Ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Vvoir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, Fascicule n° 1.*)

Le Comité entreprend l'étude des DORS suivants:

DORS/74-228, Règlement sur les modalités d'affranchissement;

M. Eglington répond aux questions.

M. Béchard propose,—Que conformément au pouvoir accordé par le Sénat le mardi 29 octobre 1974 et par l'Ordre de renvoi de la Chambre des communes du jeudi 31 octobre 1974, le Comité retienne les services de M^lle^ Lise Mayrand, à titre de conseiller juridique, et de M^me^ Hélène Leroux, à titre de sténographe suppléante, à compter du 1^er^ janvier 1975, pour lui venir en aide dans son examen et l'étude des textes réglementaires, et que ces personnes soient rémunérées conformément aux taux approuvés par les autorités compétentes.

Après débat, ladite motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Lafond propose,—Que, conformément au pouvoir accordé par le Sénat le mardi 29 octobre 1974 et par l'Ordre de renvoi de la Chambre des communes du jeudi 31 octobre 1974, le Comité retienne les services de deux autres recherchistes juridiques, l'un, spécialisé en droit commun, et l'autre, en droit civil, pour une période de dix-sept semaines, à compter du 5 mai 1975 et que ces personnes soient rémunérées conformément aux taux approuvés par les autorités compétentes.

Après débat, ladite motion, mise aux voix, est adoptée.

Sur motion de M. Balfour, il est ordonné de tirer 400 exemplaires du Troisième rapport du Comité spécial des textes réglementaires, Chambre des communes, Session 1968-1969, qui seront distribués aux membres du Comité et aux autres intéressés.

Il est convenu,—Que le Comité siège maintenant à *huis clos.*

Il est convenu,—Que le Comité adopte un mémoire concernant la dotation en personnel qui doit être présenté par les coprésidents au Président du Sénat et à l'Orateur de la Chambre des communes.

Questioning resumed on SOR/74-228, Methods of Payment of Postage Regulations.

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Post Office Department with respect to certain comments on the said Regulations.

The Committee considered SOR/74-618, Customs Duties Reduction Regulations, amendment; SOR/74-621, Small Vessel Regulations, amendment; SOR/74-628, Supplementary Death Benefit Regulations, amendment with SOR/74-629 and SOR/75-29, both Public Service Superannuation Regulations; SOR/74-634, Food and Drug Regulations; SOR/74-658, Civilian Allowance Regulations and SOR/74-659, Veterans Allowance Regulations; SOR/75-1, Goose Bay Employees Pension Regulations; SOR/75-3, Canada Turkey Marketing Levies Order and SOR/75-4, Canadian Turkey Anti-Dumping Regulations; SOR/75-5, Canadian Turkey Licensing Regulations; SOR/75-6, Customs Drawback Shirting Fabrics Regulations, amendment.

On SOR/75-7, General Preferential Tariff Order, amendment and SOR/75-8, Afghanistan Most-Favoured-Nation Tariff Order,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Privy Council Office with respect to certain comments.

The Committee considered SOR/75-10, Tobacco Regulations; SOR/75-11, Special Training (*IA and ND*) Regulations, 1975; SOR/75-13, Food and Drug; SOR/75-15, St. John Airport Zoning Regulations; SOR/75-17, Atlantic Coast Herring Regulations, amendment; SOR/75-18, Used Motor Vehicles Exemption Regulations, 1974-4; SOR/75-26, Delegation of Powers (Customs) Regulations, amendment.

The Committee considered correspondence received by Counsel to the Committee with respect to SOR/74-607, Immigration Regulations Part I, amendment; SOR/74-652, Statutory Instruments Regulations, amendment and SI/74-110, Approved Instruments Order.

Agreed,—That the comments by the Counsel to the Committee on SOR/74-228 and SOR/75-7 with SOR/75-8 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

Mr. Eglington and Miss Mayrand answered questions.

At 10:30 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

L'interrogation se poursuit sur le DORS/74-228—Règlement sur les modalités d'affranchissement.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère des Postes concernant certaines observations sur ledit règlement.

Le Comité étudie le DORS/74-618, Règlement de réduction des droits de douane—Modification; le DORS/74-628, Règlement sur les prestations supplémentaires de décès—Modification ainsi que le DORS/74-629 et le DORS/75-29, Règlement sur la pension de la Fonction publique; le DORS/74-634, Règlement sur les aliments et drogues; le DORS/74-658, Règlement sur les allocations de guerre pour les civils; et le DORS/74-659, Règlement sur les allocations aux anciens combattants; Le DORS/75-1, Règlement sur la pension des emplpoyés de Goose Bay; le DORS/75-3, Ordonnance sur les redevances à payer pour la commercialisation des dindons du Canada et le DORS/75-4, Règlement Antidumping sur les dindons du Canada; le DORS/75-6, Règlement sur l'octoi de permis visant les dindons du Canada ; le DORS/75-6, Règlement sur le drawback de douane à l'égard des tissus pour chemises—Modification.

Le DORS/75-7, Décret du Tarif de préférence général—Modification et le DORS/75-8, Décret concernant le tarif de la nation la plus favorisée—Afghanistan,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du Bureau du Conseil privé au sujet de certaines observations.

Le Comité étudie le DORS/75-10, Règlement sur le tabac; le DORS/75-11, Règlement de 1975 sur la formation spéciale (*A.I. et N.C.*); le DORS/75-13, Les aliments et drogues; le DORS/75-15, Règlement de zonage de l'aéroport de Saint-Jean; le DORS/75-17, Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique—Modification; le DORS/75-18, Règlement d'exemption visant les véhicules automobiles usagés, 1974-4; le DORS/75-26, Règlement sur la délégation des pouvoirs (douanes)—Modification.

Le Comité étudie la correspondance reçue par le conseiller auprès du Comité concernant le DORS/74-607, Règlement sur l'immigration, Partie I—Modification; le DORS/74-652, Règlement sur les textes réglementaires—Modification et le TR/74-110, Ordonnance portant approbation de certains instruments.

Il est convenu,—Que les observations faites par le conseiller au Comité au sujet du DORS/74-228, du DORS/75-7 et du DORS/75-8 soient imprimés *in extenso* dans les témoignages de la séance d'aujourd'hui.

M. Eglington et M[lle] Mayrand répondent aux questions.

A 10 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, February 20, 1975.

• 0938

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have a quorum for the transaction of business.

The first item is SOR/74-228: Methods of Payment of Postage Regulations, the Post Office Act. We have a long commentary. We will have it printed at this stage of our proceedings.

METHODS OF PAYMENT OF POSTAGE REGULATIONS

Post Office Act

August 12, 1974

1. The title of the Regulations is somewhat misleading in that Part I is not concerned principally with the payment of postage at all, but with the validity, nature and redemption of postage stamps.
2. There are two instances of the use of the word "may" in circumstances in which it is not clear whether the word is used in a mandatory or permissive sense.

   (i) Section 9(2) provides that "any person who wishes to use the postage-paid-in-cash permit system *may* submit in triplicate to a postmaster an application in the form set out in Schedule I". This application is to be accompanied by samples so that the "make-up of the mail *may* be approved and "the weight of and postage on each item of mail *can* be determined". Following the use of this procedure a "postmaster *may* authorize the applicant to prepay his mail by means of the postage-paid-in-cash permit system . . ." The first use of the word "may" is clearly permissive in that no one is obliged to use or to seek to use the postage-paid-in-cash permit system. The second use is neither mandatory nor permissive but connotes practicability and a discretion to approve or disapprove any submitted "make-up".

   The third use of the word "may" is obscure. If it is permissive then it is clear that a postmaster has an unfettered discretion to refuse an application, for no criteria for refusal are provided, even though an applicant has abided by all the requirements of the regulations. What is the point of providing for a postage-paid-in-cash permit system if the permit can be cancelled for any or no reason whatever by a functionary, a postmaster? Apart from the issue of the validity of such a delegation of power by the Postmaster General to a postmaster, this feature is objectionable as making the lawful pursuits and expectations of the citizen subject to mere caprice.

   It is probable that the word "may" in this third context is limited by the proper purposes doctrine in that a permit could only be refused for reasons related to the Post Office Act (*Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries & Food),* something that is properly tested in the Federal Court of Canada on an application for mendamus. Again it is quite probable that the word is mandatory or directory, and to the effect that provided the applicant for the permit has followed the proper procedure, provided adequate samples and submitted a suitable "make-up", then he must be issued with a permit.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 20 février 1975.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons un quorum et pouvons entreprendre les travaux du jour.

Le premier article est: DORS/74-228: Règlement sur les modalités d'affranchissement, Loi sur les postes. Nous avons un long texte à ce sujet, que nous allons publier ci-après dans le procès-verbal.

RÈGLEMENT SUR LES MODALITÉS D'AFFRANCHISSEMENT

Loi sur les postes

12 août 1974

1. Le titre du règlement est quelque peu trompeur étant donné que la partie I n'a pas principalement trait à l'affranchissement, mais à la validité, la nature et le rachat de timbres-poste.
2. A deux reprises, le verbe «pouvoir» (may) est employé dans des circonstances où on ne sait pas si le terme est employé dans un sens obligatoire ou facultatif.

   (i) Le paragraphe (2) de l'article 9 stipule que «les personnes qui désirent utiliser un permis d'affranchissement en numéraire *peuvent* (may) en faire la demande en remettant à un maître de poste la formule indiquée à l'Annexe I, remplie en triple exemplaire.» Cette demande doit être accompagnée de spécimens afin que l'on *puisse* «autoriser le conditionnement desdits envois: et «détermine (*can* be determined) le poids de chaque envoi et le port à payer pour chacun». Par suite de cette procédure «le maître de poste autorise (*may* authorize) le requérant à payer le port au moyen d'un permis d'affranchissement en numéraire». Le premier emploi du verbe «pouvoir» (may) est nettement facultatif, c'est-à-dire que personne n'est obligé d'employer un permis d'affranchissement en numéraire. Le second emploi n'est ni obligatoire ni facultatif et suggère que l'approbation ou la désapprobation de tout «conditionnement» présente se fait à la discrétion de quelqu'un.

   Le troisième emploi du terme «may» est obscur. Si c'est facultatif, alors il est évident qu'un maître de poste a toute latitude de refuser une demande, vu qu'aucun critère pour le refus n'est stipulé, même si un requérant s'est conformé à toutes les exigences du règlement. A quoi sert-il d'établir une disposition pour un permis d'affranchissement en numéraire si le permis peut être annulé pour n'importe quelle raison par un fonctionnaire, un maître de poste? En plus de la question de la validité d'une telle délégation de pouvoir par le ministre des postes à un maître de poste, cet aspect est inadmissible puisque selon lui les attentes légitimes du citoyen sont sujettes à un simple caprice.

   Il est probable que le terme «may» dans ce troisième contexte est limité par la doctrine de l'intra vires, c'est-à-dire qu'un permis ne peut être refusé que pour des raisons ayant rapport à la Loi sur les postes, (*Padfield* contre *Ministre de l'Agriculture, des Pêches et des Aliments*), chose qui est convenablement examiné par la Cour fédérale du Canada lors d'une demande d'injonction. Sans doute que le terme est obligatoire ou directeur et signifie que pourvu que le requérant du permis se soit conformé à la procédure, ait fourni des spécimens appropriés et présenté un «conditionnement» convenable, un permis doit alors lui être délivré.

[*Text*]

Despite the provision in the Interpretation Act (section 28) that "may" is to be construed as permissive words on their face permissive will still be construed by the Courts as obligatory if from the purpose for which the power was conferred it can be inferred that there should be no exercise of discretion in the exercise of power: *Re* Zwicker (1939) 1 D.L.R. 729—*R v. McDevitt* 39 D.L.R. 138; *Stephen v. Stewart* (1944) 1 D.L.R. 305, 313-14 and 321-23. Again, where the purpose of granting the power is to effectuate the rights or legal expectations of individuals, the tendency has been to construe permissive words as mandatory.

> "Where a power is deposited with a public officer for the purpose of being used for the benefit of persons who are specifically pointed out, and with regard to whom a definition is supplied by the legislature of the conditions upon which they are entitled to call for its exercise, that power ought to be exercised, and the Court will require it to be exercised."

These words of Lord Cairns, L.C., in *Julius v. Lord Bishop of Oxford* (1880) 5 App. Cas. 214 at 225 though not exactly in point set a tone and a direction which should be observed. Either the word "may" in section 9(4) should be replaced by the word "shall" or criteria or grounds should be clearly spelled out in accordance with which a postmaster shall exercise a power to refuse a permit to an applicant.

(ii) In section 17 the word "may" appears twice. In subsection (1) its use is clearly a permissive one—a person who wishes to mail public business reply cards, etc. may submit an application in the form prescribed. In subsection (2) the postmaster to whom application is made may issue a permit in prescribed form. Again, it is not clear whether this second use of "may" is permissive or mandatory. If mandatory, it would be far better to use "shall". If permissive, criteria should be incorporated in the section by which the postmaster is to govern his exercise of power of refusal.

3. *Redemption of postage stamps and supplies*

I can find no clear provision in the Post Office Act for the redemption or redeemable nature of postage stamps or supplies. There are, in fact, surprisingly few references to stamps in the Act: Section 5(g), (h), and (i) and by implication in section 6(c) and (d). But assuming that it is intra vires the Act for the Postmaster General to provide for the redemption of postage stamps and supplies by regulation, sections 7 and 8 of these present regulations are distinctly peculiar. Section 7 provides for the circumstances in which stamps and supplies are redeemable. Postage stamps are redeemable if they are; (a) damaged by accident, or (b) surplus to the requirements of the owner.

As to postage supplies, they are redeemable if they are; (a) damaged by accident, (b) surplus to the requirements of the owner, or (c) spoiled as a result of a misprint or obsolete information.

[*Interpretation*]

Bien que la Loi sur l'interprétation stipule (article 28) que «peut» ou «pourra» devant un infinitif exprime une faculté, des mots qui semblent exprimer une faculté seront toujours enterprétés par les tribunaux comme exprimant une obligation si l'on peut déduire du but pour lequel le pouvoir a été conféré que l'exercice de ce pouvoir n'est pas laissé à discrétion: *Re Zwicker* (1939) 1 D.L.R. 729-*R* v. *McDevitt* 39 D.L.R. 138; *Stephen* v. *Stewart* (1944) 1 D.L.R. 305, 313-14 et 321-23. Là encore, lorsque la délégation d'un pouvoir vise à donner effet aux droits ou attentes juridiques d'individus, la tendance a été d'interpréter les termes qui expriment une faculté comme des termes exprimant une obligation.

> «Lorsqu'un pouvoir est délégué à un fonctionnaire pour être utilisé à l'avantage de personnes mentionnées spécifiquement, et que la Loi définit les conditions dans lesquelles ces personnes ont droit de demander que ce pouvoir soit exercé, ce pouvoir devra être exercé et la Cour exigera qu'il le soit.»

Ces paroles ont été dites par Lord Cairns, L.C., dans *Julius* v. *Lord Bishop of Oxford* (1880) 5 App. Cas. 214 à 225 et bien qu'elles ne s'appliquent pas exactement à notre objet, elles donnent le ton et la direction qui devraient être suivis. Dans la version anglaise, il faudrait remplacer le terme «may» dans l'article 9(4) par le terme «shall»; soit clairement énoncer les critères ou faits en vertu desquels un maître de poste exercera son pouvoir de refuser un permis à un requérant.

(ii) Dans la version anglaise, le terme «may» paraît deux fois dans l'article 17. Dans le paragraphe (1), son emploi exprime clairement une faculté—«a person who wishes to mail public business reply cards, etc. may submit an application in the form prescribed». Dans le paragraphe (2), «the postmaster to whom application is made may issue a permit in prescribed form». Cette faculté apparaît aussi dans le texte français. Ici encore, il n'est pas clair si ce deuxième emploi du terme «may» exprime une faculté ou une obligation. S'il exprime une obligation, il serait beaucoup mieux d'utiliser le terme «shall». S'il exprime une faculté, il faudrait ajouter à cet article les critères sur lesquels se basera le maître de poste pour exercer son pouvoir de refuser.

3. *Rachat des timbres-poste et entiers postaux*

Je ne peux trouver, dans la Loi sur les postes, de dispositions claires quant au rachat ou à la nature remboursable des timbres-poste ou des entiers postaux. En fait, il est surprenant que la Loi contienne aussi peu de références aux timbres notamment: article 5(*g*), (*h*) et (*i*) et, implicitement, l'aticle 6(*c*) et (*d*). Mais en supposant qu'il soit implicite dans la Loi que le ministre des postes doit établir des règlements permettant de racheter les timbres-poste et les entiers postaux, les articles 7 et 8 des présents règlements sont assez particuliers. L'article 7 stipule les circonstances dans lesquelles les timbres et les entiers postaux peuvent être remboursés. «On peut rembourser le prix des timbres-poste ... qui sont; (*a*) accidentellement avariés, ou (*b*) excédentaires aux besoins du propriétaire.»

On peut rembourser le prix des entiers postaux qui sont; (*a*) accidentellement avariés, (*b*) excédentaires aux besoins du propriétaire, ou (*c*) gâtés par suite d'une faute d'impression ou de renseignements périmés.

[*Texte*]

Redemption of both stamps and supplies is subject to the proviso that they were not; (a) purchased as an investment, (b) received as a remittance, (c) held as collateral, or (d) purchased for philatelic purposes.

There are, then, seven criteria mentioned for none of which is a test or judge provided.

Section 8(1) then goes on to provide that a local postmaster "upon presentation of redeemable postage stamps" to him *may* repay the face value less certain stated deductions. This means that the postmaster has a discretion to refuse to redeem stamps that satisfy the tests in section 7, thus destroying the concept of redeemability altogether, or that he is to have a discretion to determine whether the criteria in section 7 have been satisfied, *or* that he *must* redeem if stamps meeting the requirements of section 7 are presented. The whole thing is completely obscure. If "may" is to be construed as permissive the whole concept of redeemability is negated. If "may" is to be construed as mandatory there is no way of determining whether the tests of section 7 have been satisfied. If the meaning is that the postmaster is to determine whether the criteria in section 7 have been met the section is an invasion of the subject's rights. How can a postmaster determine whether damage was caused by accident or not; whether stamps are truly surplus to the requirements of the *owner* (and how can he tell whether the person presenting the stamps is the owner); whether stamps were purchased as an investment, received as a remittance, held as collateral or purchased for philatelic purposes? He can not determine the state of mind of the applicant when he first received the stamps. To leave all these matters to the postmaster is again virtually to negate the idea of redeemability. This decision can not be other than arbitrary or at best quixotic. If he acts simply on the word of an applicant for redemption then the section should be redrafted in mandatory form including a provision requiring the applicant to certify under which head or heads he is claiming to redeem.

A further oddity is demonstrated in the distinction drawn between postage stamps and postage supplies. The draftsman was, in section 7(2), very careful to draw a distinction between stamps and supplies, providing an additional head of redeemability in the case of the latter. Section 8(1) however empowers a postmaster only to redeem postage stamps, subject to a discount. Section 8(2) specifies that the amount repayable in respect of *both* stamps and supplies that are surplus to requirements because of two stated factors shall be the full face value. Nowhere is a postmaster empowered to repay money on the redemption of general postal supplies. Only by inference is he empowered to redeem supplies, at full value, when surplus to requirements because of factors attributable to the Government of Canada. Clearly some words (or subsection) are missing from section 8. The use of the words "postage supplies are redeemable in accordance with section 8" in section 7(1)(b) do not really solve this problem for the same formula is used in relation to postage stamps, the repayment of money on the redemption of which is specifically mentioned in section 8(1).

[*Interprétation*]

On peut rembourser le prix des timbres-poste et des entiers postaux à moins qu'ils ne soient; (*a*) achetés en guise de placement, (*b*) reçus en guise de paiement, (*c*) conservés en guise de garantie, ou (*d*) achetés aux fins de collection.

Il y a donc sept exigences, mais on ne donne aucun exemple ni aucun élément d'évaluation.

L'article 8(1) stipule que le maître de poste local «sur remise des timbres-poste remboursables» *peut* rembourser un montant égal à la valeur nominale» moins certaines déductions précises. Il faut en conclure que le maître de poste peut refuser de rembourser les timbres-poste qui ne satisfont pas aux exigences mentionnées dans l'article 7, faisant échec ainsi en principe du remboursement, ou décider discrétionnairement si les exigences mentionnées dans l'article 7 ont été satisfaites ou *doit* rembourser les timbres-poste qui satisfont aux exigences de l'article 7. Cette disposition est des plus obscures. Si l'on considère le mot «peut» comme une faculté on rejette d'emblée la notion de remboursement. Par contre, si on le considère comme une obligation, il n'y a aucune façon d'établir si les exigences mentionnées à l'article 7 ont été satisfaites. Si l'on veut dire que le maître de poste établira si les exigences de l'article 7 ont été satisfaites, l'article représente une violation des droits du requérant. Comment un maître de poste peut-il établir si les timbres-poste ou les entiers postaux ont été accidentellement avariés ou non, s'ils sont vraiment excédentaires aux besoins du *propriétaire* (comment peut-il savoir si la personne qui présente le timbre-poste en est le propriétaire); si les timbres-poste ont été achetés en guise de placement, reçus en guise de paiement conservés en guise de garantie ou achetés aux fins de collection. Il ne peut connaître l'état d'esprit du requérant lorsqu'il a reçu les timbres. Laisser toutes ces questions au soin du maître de poste équivaut encore une fois à révoquer l'idée de remboursement. La décision dans un tel cas ne peut être qu'arbitraire ou au mieux, partiale. S'il prend une décision en se fiant simplement au requérant, il faudrait reformuler l'article en utilisant la forme obligatoire et en ajoutant une disposition visant à exiger du requérant qu'il atteste sur quels critères se fonde sa demande de remboursement.

La distinction établie entre les timbres-poste et les entiers postaux est également fort singulière. Dans l'article 7(2), le rédacteur a vraiment pris le soin d'établir une distinction entre les timbres-poste et les entiers postaux, en ajoutant une autre cause de remboursement dans le cas des entiers postaux. L'article 8(1) permet, toutefois, au maître de poste de ne rembourser que les timbres-postes, moins une certaine déduction. L'article 8(2) précise que le montant remboursable lors du rachat *à la fois* de timbres-poste et d'entiers postaux qui sont excédentaires aux besoins à cause des deux facteurs précités est la pleine valeur nominale des timbres. Aucune disposition ne stipule que le maître de poste ne peut rembourser en espèces lors du rachat d'entiers postaux. Ce n'est que par déduction qu'il peut rembourser le prix des entiers postaux à leur pleine valeur nominale lorsqu'ils sont excédentaires aux besoins en raison de facteurs attribuables au gouvernement du Canada. Il manque clairement certains mots (ou un paragraphe) à l'article 8. l'utilisation des mots «on peut rembourser, conformément aux dispositions de l'article 8, le prix des entiers postaux» à l'article 7(1)(*b*) ne règle vraiment pas le problème, car la

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, instead of asking whether you may proceed we will ask you to proceed, and then you can get down into an esoteric discussion of what the word "may" is all about.

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): Mr. Chairman, since Mr. Robinson has just arrived, could I go back to a point he asked two weeks ago, which was: by what authority Treasury Board adopted the Ontario Health Insurance as the pattern for the overseas health regulations? I have not been able to find a ready answer to that. I think that that is something that would be more profitable, in the sense of the time involved, to take up with Treasury Board if and when the Treasury Board is moved to appoint a liaison officer, which it has not yet done. The postal regulations are the heftiest of today's offerings. I suppose a breakfast of steak and eggs is always worth while. There is a slight question, first of all, of delegation involved, which I simply mentioned *en passant* in the commentary, and that is by what authority the Postmaster General delegates the powers of grant and refusal of permits to postmasters. I cannot find any explicit authority for it in the Act, so we do have, perhaps, another delegation problem. This probably falls into the category of delegations that would be inconceivable if they were not made. It would be impossible for the Postmaster General to cope with every application for a permit of this type. But leaving that problem aside, there are several items here that are a little odd. I perhaps should say at this stage if this is going to be printed in the record that the gremlins got into this in a couple of instances, which is a result, no doubt, of my execrable handwriting and the transposition of it. There is nothing which affects the substance and perhaps I could take those up with . . .

• 0940

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I think that is acceptable procedure. Mr. Mackenzie, Mr. Eglington will correct some "gremlinesques" that have crept into his copy before you submit the same to the printer.

Mr. Eglington: The first issue is the discretion which would appear to be granted to the postmaster under Sections 9 and 17 of the regulations. Turning first to Section 9, subsection 2, there the word "may" is used in three different contexts. First of all, it is used permissively—a person may apply for a permit; it is then used in the sense of practicability, in order for the postmasters to determine as a matter of practicability, I assume, whether the format that is submitted is acceptable. One should note there, I suppose also, that no criteria are provided by which the postmaster can determine whether the make-up of the mail is approvable. It simply says that the make-up of the mail may be approved. It must mean "capable of being approved", but the terms in which it ought to be approved are not spelt out. Then the word is used a third time, in subsection 4: a postmaster may authorize the applicant to prepay his mail by means of the postage-paid and cash-permit system, and that is, after the applicant has filled out the prescribed form, submitted the make-up of mail that is approved, and submitted for investigation the weight and postage on each item of mail. This would on the surface, if "may" is construed permissively, give the postmaster an unfettered discretion to refuse the permit even when the

[*Interpretation*]

même formule est utilisée en ce qui concerne les timbres-poste dont le remboursement sur remise est précisément stipulé à l'article 8(1).

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, nous allons vous demander de poursuivre et vous pourrez, ensuite, vous lancer dans une discussion ésotérique sur le sens du mot «peut».

M. G. C. Eglington (conseiller juridique du Comité): Monsieur le président, puisque M. Robinson est maintenant arrivé, pourrais-je revenir sur un point qu'il a soulevé il y a deux semaines, à savoir: en vertu de quelle autorité le Conseil du Trésor a calqué les règlements de santé à l'étranger sur les règlements de l'assurance-santé ontarienne? Je n'ai pas trouvé de réponse immédiate à cette question. Le mieux serait, vu la question de temps, de contacter le Conseil du Trésor lorsqu'il aura désigné un agent de liaison, ce qui n'a pas encore été fait. Le règlement de la poste est notre plus gros morceau aujourd'hui, le mieux est de s'y attaquer tout de suite. Il y a d'abord la question secondaire de la délégation, que j'ai simplement mentionnée en passant, et qui est celle de la délégation que le ministre des Postes donne aux maîtres de poste d'accorder ou de refuser les permis. Je ne trouve aucune stipulation explicite dans la Loi, si bien que nous avons peut-être là un autre problème de délégation de pouvoirs. Cela tombe probablement dans la catégorie de délégation où le travail serait inconcevable si la délégation ne se faisait pas. Il serait impossible au ministre des postes de revoir toutes les demandes de permis de ce genre. Mais, ignorant cette difficulté, il reste des points curieux à déchiffrer. Si ceci doit être publié au procès-verbal, je ferais bien de signaler ici que les lutins ont fait beau jeu de mon écriture exécrable dans la transposition. La substance n'en est pas modifiée et je pourrais peut-être en parler à . . .

Le coprésident (M. McCleave): Oui, je pense que c'est la procédure ordinaire. Monsieur Mackenzie, M. Eglington corrigera certaines «lutineries» qui se sont glissées dans la copie avant que vous remettiez le texte à l'imprimeur.

M. Eglington: Le premier point à signaler est la discrétion qui semble être accordée au maître de poste en vertu des articles 9 et 17 du règlement. A l'article 9, paragraphe 2, le mot «peut» passe par trois différents contextes. D'abord, il autorise une personne à demander un permis; deuxièmement, il indique qu'il est possible pour le maître de poste de déterminer si le format soumis est acceptable. A noter qu'aucun critère n'est donné par lequel le maître de poste peut déterminer si le format du courrier est approuvable. Il est simplement dit que le courrier peut être approuvé. Cela doit vouloir dire «peut être approuvé», mais ce n'est pas explicite. Le mot revient une troisième fois au paragraphe 4: le maître de poste peut permettre au requérant d'affranchir son courrier d'avance après avoir rempli la formule d'usage, à condition de le présenter sous un aspect acceptable et d'en faire vérifier le poids et l'affranchissement. Ceci apparaît si «peut» est interprété comme une autorisation, donner au maître de poste pleine discrétion de refuser un permis, même si le requérant remplit toutes les exigences stipulées dans les paragraphes précédents. J'estime que, dans ce cas, le mot devrait être interprété comme une directive ou une obligation, mais il serait préférable dans ce cas que le mot «doit» soit inséré plutôt que «peut» afin

[*Texte*]

applicant has satisfied all the terms set forth in the preceding subsections. I put a little commentary in there on the way this may be interpreted. I would think that in this instance, the word ought to be interpreted as directory or mandatory, but in that case it would be preferable for the word "shall" to be inserted instead of "may" to make it clear that if an applicant does satisfy the various requirements, he will get his permit. But if it is the case that the word is meant to be permissive, then it would seem essential that some criteria be spelt out by which a postmaster who, while he is not the village postmaster of the children's stories, is still not a very high functionary in the post office. Some criteria should be inserted by which he should guide himself in deciding to refuse a permit to somebody who has in fact satisfied the terms of the preceding subsections. The same problem presents itself with Section 17. Again, it is an applicant who satisfies the requirements and then he is fronted up by a postmaster who may or may not issue the permit. Now, Section 8 . . .

[*Interprétation*]

qu'il soit bien clair que si le requérant répond aux exigences il recevra son permis. Mais si le mot indique un libre choix, il semble indispensable d'établir des critères en vertu desquels le maître de poste qui quoique n'ayant rien de commun avec celui des histoires d'enfant demeure un employé subalterne, peut décider si oui ou non le permis sera accordé à la personne dont la demande correspond aux termes des paragraphes qui précèdent. La même difficulté est à signaler à l'article 17. Il s'agit encore du requérant ayant satisfait à toutes les exigences et qui se trouve aux prises avec un maître de poste qui peut ou non accorder le permis. Maintenant, à l'article 8 . . .

• 0945

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is really an accommodation for a customer that the Postmaster might very well decide he did not want to give in a particular instance. Is it not? Is that not the reason the word "may" is in there?

Le coprésident (M. McCleave): C'est un service au client que le maître de postes peut refuser dans certains cas. N'est-ce pas cela? N'est-ce pas la raison pour laquelle le mot «peut» est inséré là?

Mr. Eglington: That may be the reason, but since this is a policy of the Post Office to provide this service, why would a Postmaster be able to refuse the service to somebody who satisfies the conditions set down in the regulations?

M. Eglington: C'est peut-être la raison, mais puisque cela est une politique des postes de fournir ce service, pourquoi le maître de postes est-il libre de refuser les services à la personne qui remplit les conditions établies par le règlement?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not know. I think, though, it would be interesting to get an opinion from the Post Office on it, to send them our proceedings for today and ask for a reasoned reply.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne sais pas. Je pense cependant qu'il serait intéressant de connaître l'avis des Postes, d'envoyer le compte rendu de notre séance d'aujourd'hui et de demander une réponse logique.

Senator Godfrey: Are you talking about metered mail?

Le sénateur Godfrey: Parlez-vous du courrier affranchi automatiquement?

Mr. Eglington: Yes.

M. Eglington: Oui.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, Mr. Eglington has given some case authorities throughout his remarks here. I have not checked the authorities, but I would assume they refer to the authority for using the words that are being used . . .

M. Robinson: Monsieur le président, M. Eglington a signalé des cas d'autorisation au cours de ses commentaires. Je ne les ai pas vérifiés, mais je présume qu'il s'agit de l'autorisation d'employer certains termes . . .

Mr. Eglington: In a sense . . .

M. Eglington: En un certain sens . . .

Mr. Robinson: The meaning of the word "may", for instance.

M. Robinson: . . . la signification du mot «peut», par exemple.

Mr. Eglington: They refer to the construction that a court will place on the word "may".

M. Eglington: C'est celle de la signification qui sera donnée par les tribunaux au mot «peut».

Mr. Robinson: In other words, we do not have to go back to *Alice in Wonderland* and say, "When I use a word it means what I say it means, nothing more and nothing less." I would hope that . . .

M. Robinson: Autrement dit, nous n'avons pas à puiser dans *Alice au pays des merveilles* et dire: «Le mot que j'emploie a le sens de ce mot, ni plus ni moins». J'ose espérer que . . .

Mr. Eglington: It is all very well to say, looking at this, that a court will probably construe "may" as "shall". But, of course, that forces the subject to go to the federal court to seek a remedy there to compel the Postmaster to issue him a permit for something as relatively trivial as metered mail.

M. Eglington: C'est très bien de dire, en considérant ce mot, que la cour interprétera probablement «peut» comme «doit»; mais le plaignant doit aller jusqu'en cour fédérale pour obliger le maître de postes à lui accorder un permis aussi simple que celui du compteur d'affranchissement.

[*Text*]

Mr. Robinson: Then our recommendation would be to clear up the statute in accordance with the case law that indicates what the word should mean.

Mr. Eglington: That is right.

Mr. Robinson: Or what word should be used.

Mr. Eglington: Yes, and if the Post Office wants it to be permissive, then they really ought to specify some guidelines by which a Postmaster shall direct himself in refusing a permit to somebody who has satisfied the only requirements the Post Office has seen fit to lay down.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I take it that the mood would be to draw this to the attention of the Postmaster General or his department, and then see what kind of reply we get back.

Mr. Eglington: We have an instruments officer at the Post Office.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Before we proceed to the next item, perhaps since we do have a quorum . . .

Senator Godfrey: Are you dealing with all of this?

Mr. Eglington: I have not got to 3 yet.

Senator Godfrey: I am sorry.

Mr. Eglington: We can defer 3, if you want to proceed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I wanted, when we had a quorum, to pass some motions with regard to our staffing. I think Mr. Mackenzie has given each of you the draft of what we intend to submit to the Speakers of both Houses, so that we hopefully will be able to clear up the problems that have frustrated Senator Forsey and myself for some months now. The motions required are:

> That, pursuant to the authority granted by the Senate on Tuesday, October 29, 1974 and by the Order of Reference of the House of Commons dated Thursday, October 31, 1974, the Committee retain the services of Miss Lise Mayrand as a legal consultant and of Mrs. Helen Leroux as supplementary stenographic staff commencing January 1, 1975, to assist in its review and scrutiny of statutory instruments and be paid in accordance with the rates approved by the appropriate authorities.

Is this acceptable to the Committee? It is moved by Mr. Béchard and seconded by Mr. Robinson.

Agreed.

The other one is:

> That pursuant to the authority granted by the Senate on Tuesday, October 29, 1974, and by the order of reference of the House of Commons dated Thursday, October 31, 1974, the Committee retain the services of two additional legal research staff, one training in common law and one training in civil law, for a period of 17 weeks commencing May 5, 1975, and be paid in accordance with the rates approved by the appropriate authorities.

In other words, this is the summer student staff. Is this agreed? Senator Lafond seconded by Mr. Balfour.

[*Interpretation*]

M. Robinson: Nous devons donc recommander de clarifier le statut conformément à la façon dont la justice interprète le mot.

M. Eglington: Exactement.

M. Robinson: Ou quel mot devrions-nous employer?

M. Eglington: Si les postes laissent le choix, des directives doivent être explicitées en vertu desquelles le maître de postes refusera un permis au requérant qui a répondu aux exigences de la Poste.

Le coprésident (M. McCleave): On serait enclin à attirer l'attention du ministre des Postes ou de son Ministère sur ce point dans l'espoir d'en obtenir une réponse.

M. Eglington: Il y a un chargé des règlements aux Postes.

Le coprésident (M. McCleave): Avant de passer au sujet suivant, peut-être pourrions-nous puisque nous avons quorum . . .

Le sénateur Godfrey: Avez-vous l'intention d'épuiser la matière?

M. Eglington: Je ne suis pas encore au troisième point.

Le sénateur Godfrey: Excusez-moi.

M. Eglington: Nous pourrions remettre le 3, si vous voulez continuer.

Le coprésident (M. McCleave): J'avais l'intention, dès que nous aurions quorum, d'adopter des motions concernant le personnel. Je crois que vous avez tous un résumé qui vous a été distribué par M. Mackenzie de ce que nous avons l'intention de soumettre aux Orateurs des deux Chambres, de façon à régler les difficultés qui ont frustré le sénateur Forsey et moi-même depuis des mois. Les motions requises sont:

> Conformément à l'autorisation accordée par le Sénat, le mardi 29 octobre 1974, et conformément à l'ordre de renvoi de la Chambre des communes du jeudi 31 octobre 1974, notre Comité a retenu les services de M^lle^ Lise Mayrand comme conseil légal et de M^me^ Hélen Leroux comme sténographe surnuméraire à compter du 1^er^ janvier 1975, pour aider à la révision et à l'examen des textes réglementaires, au tarif prévu par les autorités compétentes.

Est-ce que le Comité est d'accord? La motion est proposée par M. Béchard et appuyée par M. Robinson.

D'accord.

L'autre motion est ainsi libellée;

> Que, conformément à l'autorisation accordée par le Sénat le mardi 29 octobre 1974, et conformément à l'ordre de renvoi de la Chambre des communes du jeudi 31 octobre 1974, notre Comité retienne les services de deux autres spécialistes en droit l'un avec une formation en droit coutumier et l'autre en droit civil, pour une période de 17 semaines à compter du 5 mai 1975, au tarif prévu par les autorités compétentes.

Ceci visait les étudiants employés en été. Êtes-vous d'accord? Le sénateur Lafond propose, appuyé par M. Balfour.

[*Texte*]

Mr. Mackenzie, are those the only two we have to pass?

The Clerk (Mr. Mackenzie): We have one more, sir, about the . . .

• 0950

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is right too.

It is moved that 400 copies of the third report of the Special Committee on Statutory Instruments, House of Commons, session 68-69 be reprinted for distribution to members of the Committee and other interested parties. This is the so-called MacGuigan report.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose we do not necessarily have to ask approval for the letter that Senator Forsey and I will be directing to the Speakers. Copies have been distributed this morning. Is the form and the substance of the letter acceptable to members of the Committee? Has everybody had a chance to take a look at the letter?

• 0950

The Joint Chairman (Senator Forsey): Should we not have a motion also dealing with Graham?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is what I think too, and that is why I am asking that this letter be approved. I think then that covers anything that we have not covered up to now with our motions. Would hon. members and senators like to have a few more minutes to study this letter?

Mr. Béchard: Any other government documents, no?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No.

Senator Godfrey: But we are discussing the retention of Mr. Eglington and Miss Mayrand. Should we not do that *in camera* without their presence in case somebody wants . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, perhaps at this point we should go *in camera* and we do not take notes of our proceedings. Counsel may withdraw.

• 0955

(IN CAMERA)

• 1002

(following in camera session)

Mr. Robinson: Have we not several more resolutions?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We passed all the motions, so we are back to our regular business and to the Post Office Act.

Mr. Leblanc (Laurier): I suppose you have finally settled this first one, the moneys from the Senate and from the House of Commons.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Nous allons soumettre la question aux deux orateurs, monsieur Leblanc. C'est un problème trop difficile pour nous. Nous avons fait notre possible pour le résoudre, mais enfin, c'est vraiment trop compliqué.

[*Interprétation*]

Monsieur Mackenzie, est-ce les deux seules motions que nous avons à adopter?

Le Greffier (M. Mackenzie): Nous avons une autre motion à examiner, monsieur, concernant. . .

Le coprésident (M. McCleave): C'est vrai également.

Il est proposé que 400 exemplaires du troisième rapport du Comité spécial du Règlement et autres textes réglementaires de la Chambre des communes, session 1968-1969, soient réimprimés et distribués aux membres du Comité et aux autres parties intéressées. Il s'agit du rapport appelé MacGuigan.

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de demander votre autorisation sur la lettre que le sénateur Forsey et moi-même adresseront aux orateurs. Vous en avez déjà reçu copie ce matin. La forme et le contenu de cette lettre vous conviennent-ils? Avez-vous eu un moment pour en prendre connaissance?

Le coprésident (sénateur Forsey): Ne devrions-nous pas avoir une motion pour Graham également?

Le coprésident (M. McCleave): C'est ce que je pense et c'est pourquoi je demande que cette lettre soit approuvée. Ainsi tout ce qui n'a pas été inclus dans nos motions jusqu'à ce jour le serait. Les sénateurs et députés veulent-ils prendre quelques minutes pour étudier cette lettre?

M. Béchard: Y a-t-il d'autres documents du gouvernement?

Le coprésident (M. McCleave): Non.

Le sénateur Godfrey: Nous allons discuter du maintien de M. Eglington et de M^lle^ Mayrand. Ne croyez-vous pas que cela devrait se faire à *huis clos*, sans leur présence, au cas ou quelqu'un voudrait . . .

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, nous allons maintenant siéger à *huis clos* l'enregistrement des délibérations s'arrête. Le conseiller peut se retirer.

(Huis clos).

(suite au huis clos)

M. Robinson: N'y a-t-il pas plusieurs autres résolutions à adopter?

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons adopté toutes les motions, nous revenons donc à l'ordre du jour et à la Loi sur les postes.

M. Leblanc (Laurier): Je suppose que vous avez résolu notre premier problème, c'est-à-dire les fonds du Sénat et de la Chambre des communes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We shall submit the question to both Speaker, Mr. Leblanc. This problem is too difficult for us to resolve on our own. We have done what we could to find a solution, but it is really too complicated a matter.

[*Text*]

Mr. Eglington: This is Item 3, these comments on the postage regulations. These concern the redemption of postage stamps and postal supplies. Postal supplies are defined in the definition section of the regulations as postcards, envelopes or letter forms with postage printed thereon and they are the sort of things you can walk in and buy at the Post Office.

The division starts off by specifying seven different criteria which have to be satisfied before postage stamps and postal supplies can be redeemed. You will see that each one of the headings requires a determination of either fact or the intention or the state of mind of the person who presents himself with the postage stamps, assuming that he is the owner of the stamps. I suppose in a way postage stamps must be about the most negotiable item, except that really to sell them one needs a permit.

• 1005

Senator Godfrey: They are not negotiable at all since the advent of the meter. That made them very non-negotiable. Nobody can sell these stamps around where they used to be able to because everybody uses a meter.

Mr. Eglington: Well, I meant in the sense that if I have five stamps in my pocket, I can sell them to you, but strictly speaking, one is not entitled to sell stamps without a licence and one of the difficulties with Sections 7 and 8 really is if redemption is refused and you end up with a whole swag of postage stamps there is nothing you can do but put them away and look at them because you cannot sell them without getting a permit to do so.

Now, the criteria are set out and you will notice that they are a little wider for postage supplies than for postage stamps. There is an added criterion for postage supplies spoiled as a result of misprints or obsolete information. The misprint, I can comprehend. Obsolete information, I do not know what that means. I went to the Post Office and fetched these particular items and had a look at them and there did not appear to me to be any information on them at all, so I am not quite sure what that means.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Lafond.

Senator Lafond: If I may, as one who has used postal supplies in many capacities, I think here it is a matter of preprinted stamps on either envelopes or post cards. You have a mailing of 30,000 to do, so you print your message and you mail about 25,000 or 28,000. The balance, you can get a refund on the postage value, so the obsolete information is not on the part of the Post Office but on the part of the user.

Mr. Eglington: Oh, I see, on the part of the user.

Senator Lafond: The user's information becomes obsolete and then he can get a refund on the value of the postage stamps. Normally the charge is about 20 or 25 per cent larger than the postal value because of the material you employ and in the refund, of course, you are not refunded for the material, but only for the straight postage value.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Nous en sommes au point 3 et aux commentaires sur les règlements postaux. Il s'agit du rachat des timbres-poste et entiers postaux. La signification des entiers postaux se trouve à la section de définition du règlement au sujet des cartes postales, enveloppes ou formulaires affranchis au préalable. On peut se procurer ces choses au bureau de poste.

La division précise sept critères différents qui doivent être remplis avant que les timbres-postes et les entiers postaux puissent être rachetés. Vous constaterez que chaque rubrique exige la détermination des faits, ou de l'intention ou de l'état d'esprit de la personne qui se présente munie de timbres-postaux, supposant qu'il s'agit du propriétaire des timbres-poste en question. Je suppose que d'une certaine façon le timbre-poste est l'article le plus négociable, sauf que pour le vendre il faut un permis.

Senateur Godfrey: Les timbres-poste ne sont plus négociables depuis l'avènement de la machine à affranchir. Ils sont donc devenus très peu négociables. Personne ne peut vendre ces timbres là où on les vendaient auparavant, car tout le monde se sert maintenant du compteur d'affranchissement.

M. Eglington: Je voulais dire que si j'ai 5 timbres dans ma poche, je peux vous les vendre, mais personne n'a le droit de vendre des timbres sans permis et une des difficultés que posent les articles 7 et 8 c'est que si le rachat des timbres est refusé, vous demeurez avec un lot de timbres-poste dont vous ne pouvez pas vous servir. Vous n'avez qu'à les mettre de côté pour les regarder de temps en temps, car sans permis vous ne pouvez pas les vendre.

Pour ce qui est des critères établis, vous remarquerez que leur application est plus étendue pour les entiers postaux que pour les timbres-poste. Il y a également un critère pour les entiers postaux qui sont rendus inutilisables par une faute d'impression ou parce qu'ils portent des indications périmées. Je comprends très bien que c'est une faute d'impression, mais pour ce qui est des indications périmées, je ne sais pas ce que cela veut dire. Je me suis adressé aux Postes, j'y ai jeté un coup d'œil et il semble qu'il n'y avait aucune indication. Par conséquent, je ne suis pas tout à fait certain de la signification de cette appellation.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Lafond.

Sénateur Lafond: Permettez-moi de vous répondre, je me suis servi des entiers postaux à plusieurs titres. Il s'agit ici de timbres-poste préimprimés sur les enveloppes ou les cartes postales. Si vous en aviez 30,000 à envoyer, et que vous imprimiez votre message mais que vous ne postiez que 25,000 à 28,000 lettres ou cartes, vous pouviez obtenir un remboursement pour la valeur postale de ce qui reste, par conséquent, les renseignements périmés ne dépendent pas du bureau de poste mais de l'utilisateur.

M. Eglington: Oh, je vois, il s'agit d'utilisateur.

Sénateur Lafond: Les renseignements de l'usager deviennent périmés, et il obtient un remboursement pour la valeur des timbres-poste. On vous demande habituellement de 20 à 25 p. 100 de plus de la valeur postale à cause du matériel qui est employé et le remboursement évidemment ne comprend pas ce matériel, mais seulement la valeur du timbre-poste.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator, what about this, in trying to anchor it in my own mind, I thought well you might order some supplies, support Heart Month that is, support Heart Month this month, but then not having used all those supplies during the month of February, that in effect becomes obsolete information.

Senator Lafond: Well, it becomes obsolete, and even if you had held on to them to use them the following year, for instance, if you change your logo or if you change your slogan, than that becomes obsolete, and you do not want to use it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Surely, or the postage rates have changed in the meantime, too.

Senator Lafond: Yes.

Mr. Eglington: Would you think then that subparagraph (3) of paragraph (b) is clear, that it really carries the meaning spoiled as a result of obsolete information of the user or do you think that that should be clarified.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, apparently, it is quite accepted within the business of those who deal with the Post Office. They seem to know what it means and what right is given to them, so in practice it cannot be a problem.

Mr. Robinson: But maybe it needs to be clarified to the public. Is that not really what we are trying to do, make it so that even the public can read a statute and make some sense out of it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Senator Lafond: Misprint or obsolete information on the part of the user.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is probably one of those *expressions consacrées* such as you get in banks, I once sent out a bank cheque that had been misprinted by the bank. It failed to put the address of the bank on it. I got the thing back marked "imperfectly domesticated" or something of this kind. I could not imagine what in the name of goodness this meant, but apparently it was the bank's terminology and the bank, when I wrote and protested, was rather huffy about it, and inclined to say: "Well, everybody knows what *imperfectly domesticated* means. I thought it sounded as if it were some kind of an animal.

Mr. Robinson: Well, I think the difference is that you may be talking about the jargon of the trade, and if that is the case I would agree with what you are saying. But my understanding of this, from what Mr. Eglington said, was that when you use the term "obsolete information" it is really a misnomer. It is not really explaining it at all.

• 1010

The Joint Chairman (Senator Forsey): I thought the same thing. I thought what in the world does that mean? I think some clarification is needed.

Senator Godfrey: I think, in view of what Senator Lafond has said, anybody who is going to order these things—I did not know what they meant by "postage supplies," but if I had been in Senator Lafond's position I would have known, the thing would be quite obvious. Now that we have the explanation, I think the people who would be using and ordering it would understand what that meant—which I did not before.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): J'essaie bien de comprendre, sénateur, ce que vous avez dit. Si vous commandiez 2 entiers postaux, pour appuyer le mois du cœur, par exemple, comme c'est le cas ce mois-ci, et que vous ne vous serviez pas de tous vos entiers durant le mois de février, ils deviennent périmés.

Sénateur Lafond: Ils deviennent périmés et même si vous vouliez les utiliser l'année d'après, par exemple, la devise ou le slogan ne serait plus le même, par conséquent vous ne voudriez pas vous en servir.

Le coprésident (M. McCleave): C'est évident, ou alors les tarifs postaux auront changé dans l'intervalle.

Le sénateur Lafond: Oui.

M. Eglington: Croyez-vous que le paragraphe 3 de l'alinéa (b) soit clair et qu'il faudrait préciser la signification de l'expression «non utilisable» à cause d'indications périmées dont se sert l'utilisateur.

Le coprésident (M. McCleave): Apparemment, c'est une chose acceptée parmi les utilisateurs. Ils semblent savoir ce que cela signifie, quels sont leurs droits; par conséquent, en pratique, il n'y a aucun problème.

M. Robinson: Il faudrait peut-être le préciser pour le public. Ce n'est pas ce que nous essayons de faire, c'est-à-dire permettre au public de lire une loi et de la comprendre.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Le sénateur Lafond: Faute d'impression ou indications périmées de la part de l'utilisateur.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il s'agit probablement d'une de ces expressions consacrées comme celles dont on se sert dans les banques. J'ai déjà envoyé à la banque un chèque qui avait été mal imprimé. Il n'y avait pas l'adresse de la banque sur ce chèque. Il m'a été retourné avec la mention: «domiciliation imparfaite» ou quelque chose du genre. Je ne pouvais nullement imaginer ce que cela signifiait mais apparemment il s'agit là de la terminologie de la banque et lorsque j'ai écrit pour protester, le personnel m'a semblé un peu vexé. Il avait l'impression que tout le monde savait ce que «domiciliation imparfaite» signifiait. J'avais l'impression qu'il s'agissait d'une sorte de bête curieuse.

M. Robinson: Vous parlez du jargon de métier et dans ce cas-là, je suis d'accord avec vous. Si j'ai bien compris ce qu'a dit M. Eglington lorsqu'on parle d'«indications périmées» c'est une fausse appellation. Ce n'est pas vraiment ce que ça signifie.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai pensé la même chose. Je me suis dit: mais qu'est-ce que ça peut signifier? Je pense qu'il faudrait préciser.

Le sénateur Godfrey: Étant donné ce qu'a dit le sénateur Lafond, ceux qui vont commander ces choses, je ne sais pas ce que vous voulez dire par «entiers postaux» si j'avais été dans la situation du sénateur Lafond, je l'aurais su, cela aurait été évident. Maintenant que nous en connaissons l'explication, ceux qui vont se servir de ce procédé et qui vont commander, comprendront ce que cela signifie alors que ce n'était pas le cas auparavant.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson, do you wish to carry the crusade further, or does Senator Godfrey's advice appeal to you?

Mr. Robinson: I made my observation that I thought there should be further clarification in the interest of the public. Even if it is the jargon of the trade, I still think it should be properly explained. Maybe in the trade they can use this terminology among themselves and everybody understands, but certainly we, as lay people, did not understand it and I am quite sure that the public would not understand it either. It seems ridiculous to me that you would have to have a court case on this when it is so simple to say what you mean.

Mr. Eglington: Passing on to the other matters under this issue of redemption, you will see that after the criteria are set out the provisions then go on to say: "upon presentation of redeemable postage stamps"—and it only refers to postage stamps—the local postmaster may repay the owner of the stamps an amount equal to their face value.

We have the word "may" arising again. There are three possible ways of viewing it: it can be that it should read "shall," so that if you satisfy the criteria—and we will get to who decides about that in a second—the postmaster gives you the money over the counter; it could mean that the postmaster is to have a discretion to refuse to redeem even if the criteria are satisfied; or it could mean that the postmaster has an unfettered discretion to decide whether each and every one of the seven items has been satisfied and is relevant to the particular instance. It struck me as capricious that a postmaster should be able to determine whether a person purchased the stamps as an investment, was holding them as collateral, or purchased them for philatelic purposes.

I must say, as something of an amateur philatelist myself, it is inconceivable that if one purchased them for philatelic purposes one would ever sell them back to the post office but, presumably, that may happen.

So there is the problem about who decides whether the criteria have been met, and then, even if they have been met, whether the postmaster has a right to refuse to redeem.

Then there is what I suspect is the drafting problem, in that Section 8(1) refers only to "presentation of redeemable postage stamps" and does not say anything about redeeming postage supplies. Subsection (2) does not cover the situation because, while it refers to postage supplies, it is referring to them in a new situation, a new category of redemption. There seems to me to be a subsection omitted there, or some words omitted.

Mr. Robinson: I would recommend then, Mr. Chairman, since it is only by reference that postage supplies could be redeemed, that we ask that it be considered for possible change to include it as another subsection, and give that definite authority.

Mr. Eglington: Apart from the drafting is the more general issue of "may" again. Then also, who is to determine whether the criterion that one claims satisfies? I would assume, although no forms are prescribed, that the logical way of doing it is to require the applicant for redemption to fill out the form. Senator Lafond has experience with this. Do they, in fact, ask you to fill out a form?

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson, voulez-vous pousser un peu plus loin votre campagne, ou est-ce que l'avis du sénateur Godfrey vous convient?

M. Robinson: J'ai souligné qu'à mon avis il faudrait préciser un peu dans l'intérêt du public. Même si c'est le jargon du métier, il faudrait quand même l'expliquer convenablement. Peut-être que dans le métier on peut se servir de ces mots, entre soi et chacun comprend, mais nous, les profanes, nous n'avons pas compris et je suis certain que le public ne comprendrait pas non plus. Il semble ridicule d'en faire une cause qui serait jugée par les tribunaux alors que ce serait si simple d'expliquer.

M. Eglington: Pour passer aux autres questions concernant le rachat, vous verrez qu'après les critères, les dispositions stipulent: «sur remise des timbres-poste remboursables», on ne mentionne que les timbres-poste, le maître de poste local peut rembourser au propriétaire des timbres un montant égal à leur valeur nominale.

Nous avons encore ce mot «peut». Il y a trois façons de le voir. On aurait pu le remplacer par le mot «doit» pour répondre aux critères, et nous verrons qui doit en décider dans un instant, le maître de poste vous donne l'argent au comptoir. Ça peut vouloir dire que le maître de poste a le pouvoir de refuser ce rachat même s'il répond aux critères. Il peut signifier aussi que le maître de poste a le pouvoir de décider si une ou chacune des sept exigences sont satisfaites et s'appliquent à ce cas particulier. Il m'a semblé un peu aléatoire qu'un maître de poste puisse décider si quelqu'un a acheté les timbres comme investissement, s'il les conserve comme garantie ou s'il les a achetés pour en faire collection.

Je dois dire que je suis moi-même philatéliste et il me semble inconcevable qu'une personne qui les a achetés dans ce but puisse les revendre au bureau de poste mais je suppose que cela peut se produire.

Il y a donc un problème à savoir qui doit décider si les critères sont respectés, et même s'ils le sont, est-ce que le maître de poste a le droit de refuser le rachat.

Il y a aussi le problème de rédaction, l'article 8 (1) ne parle que de «remise des timbres-poste remboursables» mais on ne parle pas du remboursement des entiers postaux. Le paragraphe (2) ne s'applique pas à la situation car, même s'il mentionne les entiers postaux, il fait état d'une nouvelle situation, d'une nouvelle catégorie de remboursements. Il me semble donc qu'un paragraphe ou des mots sont omis ici.

M. Robinson: Je recommande, monsieur le président, étant donné qu'on ne mentionne que les timbres-poste, qu'on effectue un changement pour inclure évidemment les entiers postaux dans un autre paragraphe.

M. Eglington: En plus de la rédaction, il y a également la question du mot «peut» qui se pose. Et aussi qui doit déterminer si les critères d'une réclamation sont respectés. Même s'il n'y a pas de forme prescrite, je suppose que la façon logique de procéder c'est que le demandeur remplisse une formule. Le sénateur Lafond a une certaine expérience dans ce domaine. Est-ce qu'on vous demande de remplir une formule?

[*Texte*]

Senator Lafond: Yes, they do.

Mr. Eglington: I cannot see why the form is not prescribed in the regulations since they prescribed the other forms, as there is a form.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You do have your contact in the post office. We have had a very good discussion, and I think it is a matter of drawing the discussion to the attention of your contact, seeing what happens, and then reporting back to us.

• 1015

Senator Godfrey: I would like to put one caveat in it. I think that Mr. Eglington is really rather overstating the case a bit when he refers to a "monstrous invasion" of the subject's rights.

Mr. Robinson: You are under Section 8(1), I think. We were under Section 8(2), I believe.

Mr. Eglington: That is right. Section 8(1).

What appears to be the right of the postmaster to determine with what intention one purchased or held postage stamps.

Senator Godfrey: Yes. You are referring to all these criteria when you say it is a "monstrous invasion" and I would not want to be on record as approving of that. There has to be some discretion.

Mr. Eglington: Delete the word "monstrous".

Senator Godfrey: Oh, no, just make a record of them, then.

Mr. Robinson: I might ask you for further clarification, when you consider that the decision would at best be quixotic—and I am not sure what you mean by this—whether it is some sort of a visionary or . . .

Mr. Eglington: Well, I think what I had in mind at that particular time was that one could never tell with what attitude the postmaster would come to the question of redemption.

Mr. Robinson: That he might run off in seven different directions at the same time.

Mr. Eglington: I have never attempted to redeem these things. Perhaps what I should have done was to purchase a supply and then turn up and try to redeem them.

Senator Godfrey: I am told that people do buy them for philatelic purposes—I do not know anything about it, but I remember hearing somebody talk—as an investment, thinking they were going up, and they actually go down and they get stuck. The Postmaster or the Department will not accept them then, and quite rightly so.

Mr. Eglington: Well, they are—I suppose . . .

Senator Godfrey: When you come in with great sheets of an issue of three years ago they know for sure that you did not order that for your own purposes. You bought them . . .

Mr. Eglington: I suppose we are arguing about semantics because being a collector, the way I would look at philatelic purchases would be that you actually bought them to collect, and selling them off is something that you do in extremeness, when the bailiff is at the door.

[*Interprétation*]

Le sénateur Lafond: Oui.

M. Eglington: Je ne vois pas pourquoi la formule n'est pas mentionnée dans les règlements étant donné qu'on le fait dans d'autres cas.

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez vos contacts au bureau de poste. Nous avons eu une bonne discussion, il vous reste maintenant à en informer les personnes que vous connaissez pour voir ce qui va se produire et nous en faire rapport ensuite.

Le sénateur Godfrey: Je voudrais ajouter une mise en garde. Je pense que M. Eglington exagère un peu les faits lorsqu'il parle de «singulière violation» des droits du requérant.

M. Robinson: Vous en êtes à l'article 8(1), je crois. Je pensais que nous en étions à l'article 8(2).

M. Eglington: Non, c'est bien l'article 8(1).

Il semble que le maître de poste puisse établir avec quelle intention des timbres-poste ont été achetés ou conservés.

Le sénateur Godfrey: Oui, c'est à tous ces critères que vous songez lorsque vous parlez de «singulière violation» et je voudrais qu'il soit bien clair que je n'approuve pas ces termes. Il faut laisser un certain pouvoir discrétionnaire.

M. Eglington: Supprimer alors «singulière».

Le sénateur Godfrey: Oh, non, simplement en prendre note.

M. Robinson: Je vous serais également reconnaissant de nous expliquer ce que vous voulez dire quand vous déclarez que dans le meilleur des cas la décision serait don-quichottesque. Que voulez-vous dire par là? Qu'elle serait visionnaire ou s. .

M. Eglington: Je voulais dire alors qu'il était impossible de prévoir comment le maître de poste réagirait devant cette question de remboursement.

M. Robinson: Qu'il pourrait prendre sept directions distinctes à la fois.

M. Eglington: Je n'ai jamais essayé de me faire rembourser des timbres. Peut-être aurais-je dû en acheter et essayer d'en obtenir le remboursement.

Le sénateur Godfrey: J'ai appris que certains achetaient des timbres à des fins philatéliques. Je n'y connais rien mais on m'en a parlé. Il s'agit pour eux d'un investissement car ils pensent qu'ils vont monter alors qu'en réalité ils diminuent. Les voici attrapés et le maître de poste ou le ministère n'acceptera pas de les reprendre, ce qui est tout à fait juste.

M. Eglington: Là, je pense . . .

Le sénateur Godfrey: Vous vous présentez avec des grandes feuilles de timbres émis il y a trois ans et il est certain que vous ne les avez pas commandés pour vos besoins personnels. Vous les avez achetés . . .

M. Eglington: Je crois que là nous entrons dans la sémantique car à titre de collectionneur, je crois que les achats philatéliques sont faits en vue d'une collection et que la revente ne se fait qu'in extremis, lorsque l'huissier est à la porte.

[*Text*]

Mr. Robinson: Well, of course, you are not allowed to buy them to sell unless you have a permit.

Mr. Eglington: That is right.

Senator Godfrey:Is it true that no one can sell postage stamps without a permit?

Mr. Eglington: That is right. You have to get a permit from—you have to get a vendor's licence from the Postmaster General. You get it from the area director, actually.

Senator Godfrey: So if I had a sheet that I had bought five years ago and I went to sell them, that would be illegal?

Mr. Eglington: I think that issue might depend upon whether the licence is restricted to selling current stamps perhaps. I am not sure; I would have to look into that. The regulation which says that you need a licence is drawn in general terms. I think one has been through here already. I cannot remember off hand.

Mr. Balfour: I may be missing something now, but if you buy stamps from the post office you pay face value, and when you sell them you redeem them at face value. There should be no gain or loss on the transaction except to the extent that you are supposed to have an unrewarding investment.

Mr. Eglington: This section does provide for redemption at less than face value. There is a discount provided for in Section 8(1) of $2 where the face value does not exceed $20, 10 per cent between $20 and $200 . . .

Mr. Balfour: Presumably that would be to cover the handling costs of the post office in the transaction.

Mr. Eglington: Yes, presumably, but the question about selling to a dealer I will take up with the Post Office because it had not occurred to me because the regulation which required the permit is drawn in general terms and if the sales to stamp dealers are not to be unlawful, then that needs to be restrictively interpreted at least.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, does that conclude, Mr. Eglington, the observations on the methods of treatment of postage regulations?

Mr. Eglington: I think so. We have taken up . . .

The Vice-Chairman: I would assume then, Mr. Eglington, that you are going to bring it to the attention of your contacts—the recommendations that we have made.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, Mr. Robinson, do you wish to continue?

The Vice-Chairman: Go ahead, Senator Forsey.

• 1020

The Joint Chairman (Senator Forsey): The next thing we have is the Customs Duties Reductions Regulations Amendment, SOR 74-618, and there is a short comment here. I think it is a little too simple to need any insertion in the record but perhaps Mr. Eglington or Mademoiselle Mayrand would wish to speak to it. I do not altogether like the business of Mademoiselle Mayrand not being called on oftener. I have tried to draw her out on occasion and I think this time I shall venture to insist that she should answer this particular question.

[*Interpretation*]

M. Robinson: Il est évident que l'on n'a pas le droit d'acheter pour revendre sans permis.

M. Eglington: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: Est-il exact qu'il est interdit de vendre des timbres-poste sans permis?

M. Eglington: C'est exact. Vous devez obtenir un permis, une licence de vente du ministre des Postes. En fait vous pouvez l'obtenir auprès du directeur régional.

Le sénateur Godfrey: Ainsi, si je possédais une feuille de timbres achetés il y a cinq ans et que d'essayais de la vendre, ce serait illégal?

M. Eglington: Je pense que cela dépendrait du permis et de s'il est limité à la vente de timbres actuels. Il faudrait que je vérifie. Le règlement stipulant qu'il faut un permis est assez général. Je crois qu'on l'a déjà examiné ici. Je n'ai pas de souvenirs précis.

M. Balfour: Peut-être que je me trompe mais si l'on achète des timbres à la poste on paye la valeur réelle, et en les revendant on les revend à cette valeur réelle. Il ne devrait y avoir ni profit ni perte dans cette transaction puisqu'il s'agit d'un investissement non productif.

M. Eglington: Cet article prévoit pourtant un remboursement inférieur à la valeur nominale. Le paragraphe (1) de l'article 8 prévoit une diminution de $2 lorsque la valeur nominale ne dépasse pas $20, de 10 p. 100 lorsqu'elle se situe entre $20 et $200.

M. Balfour: Ce serait probablement pour couvrir les frais de manutention de la poste dans cette transaction.

M. Eglington: Oui, probablement, mais je soumettrai aux postes cette question de vente à un commerçant car je n'y avais pas pensé. En fait le règlement exigeant un permis est rédigé en terme assez général et si les ventes aux détaillants de timbres ne doivent pas être illégales, il faudrait au moins que cela soit interprété de façon restrictive.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bien, cela conclut-il vos observations sur le règlement concernant les modalités d'affranchissement, monsieur Eglington?

M. Eglington: Oui, je crois . . .

Le vice-président: Je suppose donc, monsieur Eglington, que vous allez porter nos recommandations à l'attention des intéressés.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bon, monsieur Robinson, voulez-vous poursuivre?

Le vice-président: Allez-y, sénateur Forsey.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que nous passons maintenant au règlement de réduction des droits de douane—modifications, DORS/74-618 et vous avez fait un rapide commentaire. A mon avis, cette affaire est tellement simple qu'il est inutile de l'annexer au compte rendu. Cependant, M. Eglington ou M^lle^ Mayrand auront peut-être des commentaires à ce sujet. Je ne suis pas tout à fait d'accord sur le fait que l'on ne fait pas appel à M^lle^ Mayrand plus souvent. J'ai tenté de l'inciter à nous faire part de ses commentaires et maintenant je vais insister pour qu'elle réponde à cette question.

[*Texte*]

Mlle Mayrand: Le cas suivant est un problème de terminologie dans la version française, c'est-à-dire que dans le texte de loi on voit que «le gouverneur en conseil peut faire des règlements relatifs aux objets et sujets qui suivent la réduction des droits sur la totalité ... employés comme matière première dans les fabriques canadiennes.»

Maintenant dans le texte anglais on parle de: «*Canadian manufactures*». Dans le règlement comme tel, on mentionne «les produits employés dans la fabrication des produits canadiens» au lieu «de manufactures canadiennes.» Le fait que nous voulons soulever c'est que puisque le texte anglais utilise la même terminologie que la loi, c'est-à-dire «*Canadian manufactures*», il vaudrait mieux que la version française fasse de même, parce que «produits canadiens» a sens beaucoup plus large que «manufactures canadiennes». Alors nous pourrons écrire au ministère du Revenu national à ce sujet.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Eh bien, vous pourrez demander au ministère en question de clarifier les termes. Je crois que cela suffit, n'est-ce pas?

Une voix: D'accord.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Eh bien nous avons ensuite, suivant la version anglaise de l'ordre du jour, Small Vessel Regulations, amendment—SOR/74-621 Now, which of you would like to deal with that?

Mr. Eglington: There is no comment there.

The Joint Chairman (Senator Forsey): No comment at all. Right.

The next one seems to be Supplementary Death Benefit Regulations, amendment. There is a short comment there.

> The preamble does not recite the section in the enabling statute ...

That is an old friend.

Mr. Eglington: I should point out that although it says there that the defect has been pointed out to Treasury Board, that was written in contemplation of having someone to write to. In fact, as we have yet no one to write to the letter is still waiting to be sent. It is typed up without an address on it.

The Vice-Chairman: Is there any suggestion by the way as to when we will have some contact with Treasury Board?

Mr. Eglington: I understood the Joint Chairmen were going to write to the President of the Treasury Board or the Secretary of the Treasury Board to give them a nudge on the matter. I am not sure ...

The Joint Chairman (Senator Forsey): I will make a note of it forthwith.

Mr. Eglington: I drafted a letter ...

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, did you?

Mr. Eglington: —which I sent to you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, it along over to me then.

[*Interprétation*]

Miss Mayrand: This case involves a problem of terminology in the French version. The law states "the Governor in Council may make regulations for or relating to the following purposes or matters: reducing the duty on any or all articles ... used as materials in Canadian manufacture."

The English text states "*Canadian manufactures*". However, the French version mentions "materials used in the making of Canadian products" instead of "*Canadian manufactures*". We would like to point out that the English text uses the same terminology as the law, that is, "*Canadian manufactures*". The French version should, therefore, use the same terminology because "Canadian products" has a much more general application than "*Canadian manufactures*". In my opinion, we should write to the Department of National Revenue on this matter.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You could ask the department in question to clarify the terms used. All is settled then?

An hon. Member: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Next, according to the English version of the agenda ... Règlement sur les petits bâtiments—modification DORS/74-621. Lequel de vous deux nous ferait part de ses commentaires à ce sujet?

M. Eglington: Il n'y a aucun commentaire à ce sujet.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Il n'y a pas de commentaire. Très bien. Oui, je vois.

Maintenant passons au Règlement sur les prestations supplémentaires de décès—modification. Il y a un bref commentaire à ce sujet.

> Le préambule ne cite pas l'article de la loi d'habilitation ...

Nous avons déjà parlé de tout ceci. Cette remarque ne fait que souligner l'importance de cet article.

M. Eglington: Bien que les commentaires déclarent que les responsables du Conseil du Trésor ont été avertis, cela n'a pas été fait puisque nous ne savons pas à qui adresser notre lettre. La lettre est dactylographiée: tout ce qui manque, c'est une adresse.

Le vice-président: Sait-on quand nous pourrons communiquer avec le responsable du Conseil du Trésor?

M. Eglington: J'avais cru que les deux coprésidents allaient écrire au président du Conseil du Trésor ou au secrétaire du Conseil du Trésor afin de les enjoindre de prendre quelque disposition. Je ne suis pas certain ...

Le coprésident (le sénateur Forsey): J'en prends note immédiatement.

M. Eglington: J'avais rédigé une lettre ...

Le coprésident (le sénateur Forsey): Vous avez un brouillon?

M. Eglington: ... que je vous ai fait parvenir, d'ailleurs.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Très bien, faites la moi parvenir.

[*Text*]

Mr. Eglington: I have sent to you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Did you!

Mr. Eglington: It was with all that other stuff so it has probably got shuffled to the bottom of the pile.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I will hunt for it. Sorry.

Senator Godfrey: In the interest of speed, do we need to go through these? There is nothing for us to consider. We can make a note of the regulations and tell them to go ahead as suggested. There does not seem to be anything more to do.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The same sort of thing comes up again and again.

Mr. Eglington: It is no loss.

The Vice-Chairman: I suppose it would be fair to say that the comments are rather short and concise and that if the comments already made by Mr. Eglington were carried out there would really be no discussion on most of these.

Mr. Eglington: Miss Mayrand has the . . .

Miss Mayrand: General Preferential Tariffs.

The Joint Chairman (Senator Forsey): General Preferential Tariffs.

Mr. Eglington: Could I just interpose? I simply made the comment about the turkey thing just to illustrate the fact that once these agencies set up there is a bewildering flow of regulations and orders of all types that comes out of them. We constantly see the egg ones and now it is the turkey ones.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Eh bien, nous passons maintenant, je crois, au décret du tarif de préférence général-modification. Mademoiselle Mayrand, ou Monsieur Eglington, comme vous voudrez. M^lle^ Mayrand, vous avez la parole, . . . comme vous voulez ce sera soit M^elle^ Mayrand, soit M. Eglington, . . .

• 1025

Mr. Eglington: This is one that we had a little—that is why I thought Miss Mayrand might talk about it because she felt more strongly about this one than I did.

Miss Mayrand: I will afterwards.

Mr. Eglington: I thought that it was simply covered by the *de minimis* rule and was of no significance.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are you sure . . .

Mr. Eglington: Things were done out of order but since they were done on the same day, I was not . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are you sure the electronics people will know what the *de minimis* rule is? I had some difficulty the other day. They called up and said to me that I had used a Latin phrase that morning. I was completely mystified. I said, "Oh, I do not think so". They then read me some kind of jumbo over the telephone. I said, Oh: "former provost of Oriel". This had turned up as something totally obscure and they concluded it must be Latin, doubtless on the principle enunciated by an old Irishman in Gaspé to my great grandfather, when they asked him why they had all the services in the Roman Catholic Church in Latin when the congregation did not

[*Interpretation*]

M. Eglington: Je vous l'ai déjà envoyée.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Déjà!

M. Eglington: Je l'ai envoyée avec beaucoup d'autres documents. La lettre est probablement au bas de la pile.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Très bien je la chercherai. Excusez-moi.

Le sénateur Godfrey: Afin de procéder plus rapidement, avons-nous vraiment besoin de revoir tous ces commentaires? Nous n'avons rien à prendre en considération. Nous pouvons tout simplement noter les règlements et les enjoindre de procéder de la façon proposée. Il ne semble pas y avoir beaucoup à ajouter.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Le même genre de choses se reproduit continuellement.

M. Eglington: Nous n'avons rien à perdre.

Le vice-président: Disons que les commentaires sont plutôt brefs et concis et que si les commentaires faits par M. Eglington étaient mis en pratique, il n'y aurait pas de discussion sur la plupart des règlements devant nous aujourd'hui.

M. Eglington: M^lle^ Mayrand a le . . .

Mlle Mayrand: Le Décret du tarif de préférence générale—modification.

Le coprésident (le sénateur Forsey): le Décret du tarif de préference générale-modification.

M. Eglington: Puis-je faire un commentaire à ce sujet? J'ai mentionné le Règlement sur les dindons afin d'illustrer que dès que ces offices de commercialisation sont établis, il y a une foule de règlements qui en découlent. Nous avons déjà parlé des règlements suite à la formation de l'Office de commercialisation des œufs et maintenant nous en sommes à l'office de commercialisation des dindons.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Let us go on to the general preferential tariff order amendment. Miss Mayrand or Mr. Eglington, would you comment? . . . Miss Mayrand, have you a comment on this matter, as you wish either you or Mr. Eglington . . .

M. Eglington: Il s'agit d'un commentaire où il y avait quelques différences d'opinion—voilà pourquoi j'avais cru que M^lle^ Mayrand vous ferait part de ses commentaires à ce sujet puisqu'elle avait exprimé un point de vue plus convaincu que le mien.

Mlle Mayrand: Je le ferai plus tard.

M. Eglington: J'avais cru qu'il s'agissait du règlement *de minimis* et que cela n'était d'aucune importance.

Le coprésident (sénateur Forsey): Êtes-vous certain . . .

M. Eglington: On a enfreint le règlement le même jour, mais je n'étais pas . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Êtes-vous certain que les gens qui s'occupent de l'équipement électronique sauront de quoi il s'agit, c'est-à-dire, le règlement *de minimis*? J'ai éprouvé quelques difficultés l'autre jour. Ils m'ont téléphoné pour me demander quelle citation latine j'avais employée le matin même. Je ne savais pas du tout de quoi il pouvait s'agir. Je leur ai dit, «Je ne crois pas avoir employé de citation latine». Ils m'ont donc lu quelques mots inintelligibles au téléphone. J'ai répondu, «Oui: l'ancien provost d'Oriel». L'enregistrement était tout à fait incompréhensible et ils ont donc conclu qu'il s'agissait d'une citation latine. Cela me rappelle le principe énoncé

[*Texte*]

understand. The reply was: "Well, Mr. Shaw, I will tell you. Latin is the only language that mystifies the devil".

So they evidently proceeded on the same thing: if they got something that completely mystified them, it must be Latin. So be sure we get this straight now about *de minimis*. It is "d-e m-i-n-i-m-i-s", is it not?

Mr. Eglington: Right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And the full significance of it, as I understand it, is that the law takes no account of little things?

Mr. Eglington: That is right.

The comment that I would like to make is that I suspect there will be a considerable number of these tariff order amendments. As a result of international agreement, the new general tariff was created for the benefit of giving reduced or nil tariffs to developing countries. I understand that some developing countries have protested about being put on the list and others have protested about being left off the list. The orders so far appear to be cutting down the scope of the exemptions that were originally given.

Now this one adds Afghanistan to the list. Before, the Afghans did not figure in the most-favoured—nation tariff and the requirement is that you cannot go on to the general tariff without having first been on the most-favoured-nation tariff. So they simply put them on the most-favoured-nation tariff and then the next thing was to put them on the general tariff; but they unfortunately registered them in the reverse order.

The Vice-Chairman: This correction has been noted, then?

Mr. Eglington: Well, Miss Mayrand feels more strongly about this than I do.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I see you have got the phrase *de minimis* in full at the bottom of your comments. Perhaps we ought to have the whole comment inserted in the record so that the thing will be perfectly clear.

GENERAL PREFERENTIAL TARIFF ORDER, amendment

Customs Tariff

P.C. 1974-2772

February 6, 1975

Pursuant to section 3.2(1) of the Customs Tariff (as amended by 21-22 Eliz. II c.10, section 2) "the Governor in Council may ... extend the benefit of the General Preferential Tariff ... to any country ... whose goods ... have previously been subject to the rates of duties set forth in the British Preferential Tariff or the Most-Favoured-Nation Tariff".

Accordingly, in order that His Excellency may extend the new General Preferential Tariff to Afghanistan it is necessary that that country should previously have enjoyed the British Preferential Tariff or the Most-Favoured-Nation Tariff. Despite the best efforts of Cavagnari and Roberts of Kandahar the Imperial preference never extended to Afghanistan. Nor has Most-Favoured-Nation status ever been conferred upon that land.

[*Interprétation*]

par un vieil irlandais de Gaspé lorsqu'il discutait avec mon grand-père de la raison pour laquelle le latin était la langue de l'Église catholique romaine, bien que les fidèles n'y comprenaient rien. Mon grand-père lui avait répondu: «Monsieur Shaw, je vous dirai la raison. Le latin est la seule langue qui mystifie le démon».

Donc, les techniciens ont agi à partir du même principe: dès que quelque chose est mystifiée, il doit s'agir d'une citation latine. Précisons donc qu'il s'agit bien de *de minimis*. C'est-à-dire «d-e m-i-n-i-m-i-s», n'est-ce pas?

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela signifie, si j'ai bien compris, que la loi n'attache aucune importance aux détails, n'est-ce pas?

M. Eglington: C'est exact.

A mon avis, il y aura un nombre considérable de modifications de décrets du tarif. A la suite d'un accord international, le nouveau tarif de préférence général a été établi afin de réduire ou d'annuler les tarifs pour les pays en voie de développement. Quelques pays en voie de développement n'ont pas apprécié le fait que leur nom ait été inscrit sur la liste et d'autres ont contesté le fait que leur nom n'y apparaissait pas. Jusqu'à maintenant, les décrets semblent viser la réduction des exemptions qui avaient été accordées auparavant.

Cependant, ce décret ajoute l'Afghanistan à la liste. Auparavant, ce pays ne figurait pas sur la liste des tarifs des nations les plus favorisées. Néanmoins, il semble qu'il soit impossible de passer au tarif de préférence général sans avoir été sur la liste des tarifs de la nation la plus favorisée. Donc, on a placé l'Afghanistan sur la liste des tarifs de la nation la plus favorisée et, ensuite, on l'a remis sur la liste du tarif de préférence général. Toutefois, on l'a enregistré dans l'ordre inversé.

Le vice-président: A-t-on noté cette correction?

M. Eglington: M^lle^ Mayrand a des idées plus précises à cet égard.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vois que vous avez ajouté la citation latine au complet à la suite de vos commentaires. Il vaudrait peut-être mieux annexer le commentaire en entier au compte rendu afin d'éviter toute erreur.

DECRET DU TARIF DE PREFERENCE GENERAL—modification

Tarif des douanes

C.P. 1974-2772

Le 6 février 1975

En vertu de l'alinéa 3.2(1) du Tarif des douanes, modifié par l'article 2 du 21-22 Eliz. II chapitre 10, «Le gouverneur en conseil peut ... accorder ... l'avantage du Tarif de préférence général à tout pays ... dont les marchandises ... ont, par le passé, été assujetties aux taux de droits de douanes énoncés dans le Tarif de préférence britannique ou le Tarif de la nation la plus favorisée».

En conséquence, afin que Son Excellence puisse accorder le nouveau Tarif de préférence général à l'Afghanistan, il est nécessaire que ce pays ait déjà été assujetti au Tarif de préférence britannique ou au Tarif de la nation la plus favorisée. En dépit de tous les efforts de Cavagnari et Roberts de Kandhar, le Tarif de préférence britannique n'a jamais été accordé à l'Afghanistan. Il en va de même pour le Tarif de la nation la plus favorisée.

[*Text*]

What His Excellency has sought to do is to give Afghanistan Most-Favoured-Nation status and then eo instanti, or rather, a moment later, to grant unto it the benefits of the General Preferential Tariff. To that end two Orders in Council were prepared and having been made on 17th December 1974 were registered on 18th December 1974. Unfortunately, they have been registered in the wrong order, the grant of Most-Favoured-Nation status (SOR/74-8), which should precede the extension of the General Preferential Tariff (SOR/75-7), instead succeeding it. However, as regulations come into force on the day of registration (unless an earlier date is provided for, and subject to conditions) and as the law takes no account of parts of days there would not seem to be any legal defect: de minimis non curat lex.

Mlle Mayrand: Je ne suis pas en désaccord, mais pour moi quand la Loi spécifie qu'un tel tarif sera accordé à un pays qui, par le passé, était assujetti à un droit de douane spécifique, il m'est difficile de comprendre qu'un pays qui a obtenu ce tarif le même jour, était par le passé . . .

Le coprésident (Sénateur Forsey): C'est l'esprit français mademoiselle qui exige que l'on soit tout à fait précis. Ce n'est pas un point essentiel, mais je pense qu'il faut le régler de façon assez précise. Je crois qu'on devrait soulever la question pour la soumettre aux autorités chargées d'adopter ces règlements. Par le passé, ne signifie pas *eo instanti.*

Mlle Mayrand: Mais même en anglais quand on dit «previously" . . .

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui, justement c'est la même chose.

Well, anything else to say about that, now?

Mr. Eglington: So I take it you want me to point this out . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think it ought to be pointed out, yes. It is a curious thing and these blatantly English-language people ought to be held strictly to the proper use of terms, even in English. And after all, Mr. Eglington, you are the last one to be easy about the use of the English language.

• 1030

Senator Lafond: No, but I think we are not prevented from pointing out where there has been a little bit of sloppiness.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, what is the next thing? Is there anything else here, that requires—let me see.

Mr. Eglington: 75/10, tobacco regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Tobacco regulations under the Excise Act.

Mr. Eglington: Yes. This I raised to get a general guidance. If you look at the tobacco regulations you see, without having the tobacco departmental regulations a person who walks in, if such people exist, and buys his copy of this from the Privy Council Office would then have to turn around and trundle back and buy the tobacco departmental regulations or find them to make any sense of them. I thought that perhaps as a general rule the references for other Statutory Instruments which are mentioned ought to be included in the Order in a footnote.

[*Interpretation*]

Son Excellence cherchait à accorder à l'Afghanistan le statut de nation la plus favorisée et *eo instanti*, ou plutôt un instant plus tard, de lui accorder les avantages du Tarif de préférence général. A cette fin, on a préparé deux arrêtés en conseil le 17 décembre 1974, qu'on a enregistrés le 18 décembre 1974. Malheureusement, on les a enregistrés dans le mauvais ordre, l'arrêté concernant le Tarif préférentiel général (DORS/75-7) précédent l'accord du statut de la nation la plus favorisée (DORS/74-8), alors qu'il aurait dû le suivre. Cependant, étant donné que les règlements entrent en vigueur le jour de leur enregistrement (ou à une date précédente s'il en est fait mention dans l'ordonnance, et sous certaines conditions) et comme la loi ne tient pas compte de la partie du jour où l'ordonnance est faite, il ne semble y avoir aucun vice de forme: *de minimis non curat lex.*

Miss Mayrand: I do not wholly disagree. However, it seems to me that when the law states that a specific tariff shall be granted to a country who was previously subject to a specific customs tariff, it is difficult to understand a country, having been granted this tariff on the same day, was previously . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is the French spirit, Miss Mayrand. The French demand precision. This is not a matter of utmost importance, but I believe that a specific solution should be found. It seems to me that this question should be brought before the proper authority. Previously, as used in the French text, does not have the same meaning as previously in the English version.

Miss Mayrand: But even in the English text "previously" . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, it is the same thing.

D'autre chose à ajouter à ce sujet?

M. Eglington: Donc, je suppose que vous voulez que je souligne . . .

Le coprésident (le sénateur Forsey): A mon avis, il faudrait qu'on le souligne. Il s'agit d'une affaire assez curieuse et ces anglophones devraient s'en tenir à l'emploi de termes précis en anglais. Après tout, monsieur Eglington, vous-même exigez beaucoup de précision dans la langue anglaise.

Le sénateur Lafond: Non, mais je crois que rien ne nous empêche de signaler les points un peu confus.

Le coprésident (sénateur Forsey): Maintenant, où en sommes-nous? Reste-t-il quelque chose—voyons.

M. Eglington: 75/10, règlements sur le tabac.

Le coprésident (sénateur Forsey): Règlements sur le tabac, Loi sur l'accise.

M. Eglington: Oui. Ceci parce que nous voudrions savoir quelle ligne de conduite suivre. Si l'on prend le règlement sur le tabac, que l'on peut si l'on veut aller chercher au Bureau du conseil privé, il faut ensuite tourner en rond puis revenir acheter le règlement ministériel sur le tabac pour comprendre quelque chose. Je pensais donc que de façon générale les références à d'autres textes réglementaires devraient faire l'objet de notes en bas de page.

[*Texte*]

An hon. Member: It is so noted then.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, is there anything else here?

The Vice Chairman: There is no comment on 75/11 or 75/13.

The Joint Chairman (Senator Forsey): 75/15 merely has a note that an inquiry will be addressed to the Ministry of Transport to ascertain whether the publication requirements of Section 6(7) of the act were satisfied. That appears to call for no further consideration.

The Vice Chairman: And there is no further consideration under 75/17 or 75/18 or 75/26 and that is the end of our agenda for today.

Mr. Eglington: Well, I have some extra files here that are not on the agenda on replies that have been received.

The Vice-Chairman: Oh, yes.

Mr. Eglington: The first one concerns that problem of about the punitive indefinite in the immigration regulations. It was a typographical error or a misprint and it is going to be corrected.

Then there is the reply about the amendments to the statutory instruments regulations and the point that came up as to whether the Committee felt it should have some input into or some consultation on amendments to the regulations which affected the scrutiny. The reply that has come back from Mr. Ross is entirely proper and it will be entirely proper for the Committee to decide what to do next.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I see Mr. Ross says that if the Committee wishes to pursue the question he would suggest that a letter be written by the Chairman of the Committee to the President of the Privy Council and the Minister of Justice. Well, I do not see why that cannot be done. Anybody see any harm in our asking them why the policy should be as it is or why it should not be as has been suggested? It seems to me the two chairmen might well write a letter to that effect. Is that agreed?

Some hon. Member: *Agreed.*

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any comments from you, Mr. Vice-Chairman?

The Vice-Chairman: No comment at this time.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now the next one has to do with the reply dealing with SI/74-110

Mr. Eglington: This involved the very messy question of statutory instruments which had to be published and those that did not have to be published. Certain questions were directed to the Clerk of the Privy Council in an effort to try to elucidate the meanings of these sections of the regulations that were concerned and the answers have been given. So we will at least now know what the sections of the regulations mean in practice.

The Vice-Chairman: Well, you are satisfied with the reply then, are you? Good.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Anything else here in the way of replies? Well, that appears to be the lot.

[*Interprétation*]

Une voix: C'est entendu.

Le coprésident (sénateur Forsey): Maintenant, reste-t-il quelque chose?

Le vice-président: Pas de commentaire sur 75/11 ou 75/13.

Le coprésident (sénateur Forsey): Sur 75/15 il y a simplement une note indiquant qu'une enquête sera faite auprès du ministère des Transports pour s'assurer que certaines exigences de publications contenues dans l'article 6(7) de la loi ont bien été remplies. C'est tout je suppose.

Le vice-président: Il n'y a rien à ajouter sur 75/17, 75/18 ou 75/26 et c'est tout ce que nous avons à l'ordre du jour pour aujourd'hui.

M. Eglington: J'ai apporté quelques autres dossiers qui ne sont pas à l'ordre du jour et qui portent sur les réponses que nous avons reçues.

Le vice-président: Oh, oui.

M. Eglington: Le premier porte sur le problème de l'indéfini punitif dans le règlement sur l'immigration. Il s'agissait d'une erreur typographique qui va être corrigée.

Puis nous avons reçu une réponse à propos des modifications aux règlements sur les textes réglementaires. La question de savoir si le Comité estimait devoir participer à titre actif ou consultatif aux amendements à apporter aux règlements étudiés. La réponse de M. Ross indique qu'il est tout à fait normal que le Comité décide ce qu'il souhaite faire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Par conséquent, M. Ross précise que si le Comité souhaite poursuivre la question il serait bon que le président du Comité écrive au président du Conseil privé et au ministre de la Justice pour les en aviser. Je ne vois aucune objection à cela. Quelqu'un voit-il un inconvénient à ce que nous leur demandions de nous expliquer les raisons d'une politique? Il me semble que les deux présidents pourraient très bien envoyer une lettre à cet effet. Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Souhaitez-vous ajouter quelque chose, monsieur le vice-président?

Le vice-président: Non, rien pour le moment.

Le coprésident (sénateur Forsey): Maintenant, nous passons à la réponse au sujet de TR/74-110.

M. Eglington: Il s'agissait de la question très confuse des textes réglementaires devant être publiés et de ceux qui ne le devaient pas. Certaines questions ont été posées au greffier du Conseil privé pour essayer d'éclaircir la signification de ces articles du règlement. Nous saurons donc maintenant au moins ce que veulent dire lesdits articles.

Le vice-président: Bon, vous êtes satisfaits de la réponse reçue, n'est-ce pas? Bien.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il autre chose à propos des réponses? Cela semble tout.

[*Text*]

Mr. Eglington: The other replies are in the works, being translated or . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. Is there any other business this morning? I gather not.

The Vice-Chairman: There being no further business, I guess we can adjourn.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Les autres réponses sont à l'étude, à la traduction ou . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Bon. Y a-t-il autre chose ce matin? Je ne le crois pas.

Le vice-président: Puisque c'est tout, je pense que nous pouvons ajourner.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci beaucoup.

Government Publications

Issue No. 15

Tuesday, February 25, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 15

Le mardi 25 février 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Guidelines for Motions for the Production of Papers, and Subject-matter of Bill C-225, an Act respecting the right of the public to information concerning the public business

CONCERNANT:

Exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents, et l'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques

---

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin
Cottreau
Godfrey
Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson
Baker (*Gander-Twillingate*)
Baldwin
Balfour
Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel
Robichaud
Walker—(8)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin
Hnatyshyn
Laprise
Leblanc (*Laurier*)
Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 25, 1975
(15)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:35 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Balfour, Béchard, Brewin, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), McCleave, Railton and Robinson.

Witness: Professor Donald C. Rowat, Professor of Political Science, Carleton University.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference dated Thursday, December 19, 1974 relating to Guidelines for Motions for Production of Papers and the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, February 18, 1975, Issue No. 13.*)

The witness made a statement.

Agreed,—That a chart entitled—Government Secrecy—Access Continuum—be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix RSI-8*).

Agreed,—That an article entitled—The Growing Leak of Secret Documents—by Mr. Gordon Robertson and which appeared in the *Globe and Mail,* Thursday, September 7, 1972 be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix RSI-9*).

Agreed,—That a letter to the Editor entitled—Government Secrecy—which appeared in the Globe and Mail, Friday, September 15, 1972 be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix RSI-10*).

The witness answered questions.

At 10:58 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 25 FÉVRIER 1975
(15)

[*Text*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 35, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Lafond.

Représentant le Chambre des communes: MM. Baldwin, Balfour, Béchard, Brewin, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), McCleave, Railton et Robinson.

Témoin: M. Donald C. Rowat, professeur de sciences politiques, Université Carleton.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 19 décembre 1974 portant sur l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et l'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques. (*Voir procès-verbaux du mardi 18 février 1975, fascicule nº 13*).

Le témoin fait une déclaration.

Il est convenu,—Que le tableau intitulé «Tableau d'accessibilité aux documents de l'État», soit joint aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendice RSI-8*).

Il est convenu: «Que l'article intitulé: Le nombre croissant de fuites de documents secrets», de M. Gordon Robertson dans le *Globe and Mail* du jeudi 7 septembre 1972, soit joint aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendice RSI-9*).

Il est convenu: Que la lettre à l'éditeur intitulée: «Le secret officiel» dans le *Globe and Mail* du vendredi 15 septembre 1972, soit jointe aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendice RSI-10*).

Le témoin répond aux questions.

A 10 h 58, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité
A. B. Mackenzie
Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, February 25, 1975

• 0934

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. We have a quorum for the hearing of evidence. The Joint Chairman will introduce our witness of today.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Gentlemen, I have great pleasure in introducing Professor Rowat who is an old colleague at Carleton, and whom I have known since even before he came to Carleton University, in the days when he was at Dalhousie which will strike a responsive chord in the Joint Chairman.

• 0935

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Hear, hear!

The Joint Chairman (Senator Forsey): Professor Rowat is president elect of the Canadian Political Science Association and, I think I may safely say, a most genuine, authentic expert on the subject of government secrecy and its opposite—as he considers it, its highly desirable opposite—the open system of accessibility to government information for the Parliament of Canada and for the public in general.

Professor Rowat, would you like to make an opening statement, and then members of the Committee can address to you such questions as they have on their minds?

Professor Donald C. Rowat (President, Canadian Political Science Association): Thank you very much, Mr. Chairman. I feel that was an overly generous introduction, but I am glad that the rumour has spread that I am such an expert on this subject. I feel a bit like Charlotte Whitton when she was mayor of Ottawa and a newspaper reporter phoned her up one evening and said. "I have heard that you have been married, is that true?" She thought for a moment on the other end of the line and then she said, "I am sorry to have to deny the story, but thank God for the rumour."

As I told your Clerk, I have been suffering from a bad cold and cough so I may have to interrupt myself for sips of water periodically. Although those of us who give evening courses at Carleton University are used to lecturing for two hours at a stretch, I will try to be brief, in fact I must be brief, because I have to catch a plane at lunch time. I will try to adhere to the old proverb of Confucius: "He who thinketh by the inch and speaketh by the yard deserves to be kicketh by the foot."

I thought I had better use that story because we are shifting over to the metric system soon and it will be useless from then on.

First, perhaps, I should give you a bit of background to explain my interest in this subject.

I became convinced that in the parliamentary system of government we need greater openness in government and administration through my studies of the ombudsman system. There I began discovering, in investigating individual cases, that very often decisions were made that went against the citizen and he had no idea why the decision was made. If he made an effort to get at the reasons for the decision in his own case, often the reasons were not given, and it was impossible for him to get the information—even enough information to know whether his complaint against the decision was justified.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 25 février 1975

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre, s'il vous plaît. Nous avons quorum, et pouvons entendre les témoignages. Le coprésident présentera notre témoin d'aujourd'hui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Messieurs, c'est avec grand plaisir que je vous présente le professeur Rowat, un ancien collègue de Carleton, et que je connaissais déjà, alors qu'il fréquentait l'Université de Dalhousie, et cela ne manquera pas d'éveiller un écho dans le cœur du coprésident.

Le coprésident (M. McCleave): Bravo, bravo!

Le coprésident (sénateur Forsey): Le professeur Rowat est président de l'Association canadienne des sciences politiques et, si j'ose dire, un véritable et authentique expert en matière de secret d'État et de son corollaire—très souhaitable estime-t-il—le libre accès à l'information officielle pour le Parlement canadien et le public en général.

Le professeur Rowat voudrait peut-être faire une déclaration et les membres du Comité pourront ensuite lui poser les questions qui se présenteront à leur esprit?

M. Donald C. Rowat (président de l'Association canadienne des sciences politiques): Merci beaucoup, monsieur le président. Cette présentation me semble trop généreuse mais je suis heureux que la rumeur se répande que je suis un tel expert en la matière. J'éprouve un peu le sentiment de Charlotte Whitton, ancien maire d'Ottawa, qui en réponse à un journaliste qui lui avait téléphoné dans la soirée pour lui demander s'il était vrai qu'elle était mariée, avait réfléchi un moment puis avait déclaré: «Je regrette d'avoir à nier la rumeur mais, Dieu merci elle circule.»

Comme je l'ai confié à votre greffier, je souffre d'une vilaine grippe et dois m'interrompre de temps en temps pour prendre une petite gorgée d'eau. Bien que ceux d'entre nous qui enseignent à l'Université Carleton le soir soient habitués à discourir deux heures de suite, je m'efforcerai d'être bref. Je le serai forcément, car je dois prendre l'avion à l'heure du déjeuner. J'adhérerai à l'ancien proverbe de Confucius: «Celui qui pense au compte-gouttes et parle sans mesure mérite d'être conspué à l'aune».

J'ai cru bon de citer cette pensée littéraire avant que nous passions au système métrique qui le fera tomber en désuétude.

Je devrais peut-être vous expliquer d'abord mon intérêt en la matière.

J'ai acquis la certitude au cours de mon étude sur le système d'ombudsman qu'en régime parlementaire, nous devions avoir un plus libre accès aux affaires de l'État et de l'administration. J'ai constaté, en enquêtant sur des cas particuliers, que bien souvent des décisions sont prises au détriment du citoyen qui n'en a aucune idée. Lorsque nous cherchons les tenants et les aboutissants d'un cas, ils ne sont souvent pas donnés, et il est impossible d'obtenir l'information—pas même l'information suffisante pour savoir si la plainte est fondée.

[*Texte*]

In my visits to Sweden to study the ombudsman, I soon discovered that the constitutional principle of openness in Sweden was considered, in that country, far more important than the ombudsman institution as a protector of the rights of the citizen, as a device for getting to know what is going on in government. So I wrote a paper on this subject, which was given at the Canadian Political Science Association in 1965 and published in their journal in that year. Then a summary and an updating of it was published in an international journal. I have given the Chairmen of this Committee copies of that paper.

Since that time, public opinion in this country—and also in Britain, incidentally—has changed considerably in what is now almost a 10-year period. I think public opinion is becoming increasingly strong in favour of some kind of legislation providing for greater openness in administration.

Partly as a result of my writings on this subject and my interest in it, I have now been invited to edit a book on public access to administrative information in various countries for the International Institute of Administrative Sciences, which is based in Brussels. Because it is based in Brussels, I suppose it is primarily supported by the developed countries of the world and, therefore, most of the authors and the countries described in that book are European countries—although the United States and Canada are to be included. I think your clerk has circulated a copy of the preliminary table of contents of that book which will show you that the countries of Scandinavia, which are far in advance of most countries of the world, are to be included.

• 0940

The main one, on Sweden, is by the chief of a division in the Ministry of Justice. There is one on Finland which has followed the Swedish tradition of openness, and then Denmark and Norway, which in recent years have passed legislation providing for far greater information to the public. Then you will see that a number of other countries of Western Europe and also of Eastern Europe are to be included in that survey.

So that book is likely to be published by the International Institute, hopefully, at the end of this year, if I get the editing done in time.

That will give you a bit of background about my own interest in this subject. What I plan to do, very briefly, this morning is to give you a kind of general and comparative background to the subject, to consider the principles and to see where Canada and other countries which have followed the parliamentary tradition, fit in; and then to comment, very briefly on the guidelines and the Baldwin bill. Your secretary suggested that I might do that very briefly.

Yesterday, I dreamed up this chart which has been circulated to you. Visual aids are always good; so I thought I might use that as the basis for my presentation on the general background considerations.

Mr. Leblanc (Laurier): Shall it be printed as an appendix?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this agreed?

[*Interprétation*]

Au cours des mes randonnées d'ombudsman en Suède, j'ai vite découvert que le principe constitutionnel de l'accessibilité en Suède était considéré, dans ce pays, comme beaucoup plus important que l'institution d'ombudsman comme protecteur des droits du citoyen en vue de se renseigner sur ce qui se passait dans le gouvernement. J'ai donc rédigé un article sur ce sujet, pour l'Association canadienne des sciences politiques en 1965 qui l'a publié dans son journal de l'année. Un résumé du texte remis à jour a été publié dans une revue internationale. J'ai remis des exemplaires de cette étude aux présidents du Comité.

Depuis lors, l'opinion publique au pays de même qu'en Grande-Bretagne, a considérablement changé durant la dernière décennie. L'opinion publique exige de plus en plus une législation assurant un plus libre accès à l'administration.

Comme résultat de mes écrits et de l'intérêt que je porte à la question, on m'invite maintenant à publier un ouvrage sur l'accessibilité publique à l'information administrative en divers pays, pour l'Institut international des sciences administratives dont le siège se trouve à Bruxelles. Comme l'Institut a son siège à Bruxelles, je suppose qu'il est principalement subventionné par les gouvernements des pays industrialisés et, la plupart des auteurs et des pays mentionnés dans le livre sont européens, bien que les États-Unis et le Canada soient aussi inclus. Je pense que le greffier a fait distribuer une première table des matières de ce livre qui montre que les pays scandinaves, qui sont très en avance par rapport à la plupart des autres pays, seront inclus.

Le chapitre consacré à la Suède a été écrit par le directeur d'une division du ministère de la Justice. Un autre chapitre est consacré à la Finlande qui a également adopté le principe de la divulgation. Ensuite, il y a le Danemark et la Norvège qui ont récemment adopté des mesures législatives stipulant une meilleure information du public. Vous voyez que l'enquête porte également sur un certain nombre de pays de l'Europe de l'Est et de l'Ouest.

Si je réussis à terminer la correction des épreuves, l'Institut international pourra publier le livre avant la fin de l'année.

Voilà pour mon propre travail. Ce matin, je me propose de passer rapidement en revue les différents principes et de voir où se place le Canada par rapport aux autres démocraties parlementaires, avant de brièvement discuter des lignes de conduite et du bill de M. Baldwin. C'est ce qui m'a été suggéré par votre secrétaire.

J'ai établi seulement hier le graphique qui vient de vous être distribué. Il est toujours bon d'avoir quelque chose sous les yeux; pour cette raison, j'ai pensé utiliser ce petit document comme point de départ.

M. Leblanc (Laurier): Est-ce que ce sera imprimé à l'annexe?

Le coprésident (M. McCleave): Êtes-vous d'accord avec cela?

[*Text*]

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Leblanc (Laurier): I think it would be useful.

Professor Rowat: I would have no objection.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It will be printed.

Mr. Leblanc (Laurier): Fine. I am sorry to have interrupted you.

Mr. Rowat: No, that is fine. Please do ask questions at any time, if you wish.

The thing I wish to illustrate by this chart is that the discussion over secrecy and openness usually—and maybe I should not say "usually", but "very often"—takes place in terms of extremes, of blacks and whites: of people fearing that the principle of openness means complete openness; and people arguing in favour of openness, assuming that secrecy means complete secrecy, forgetting about such agencies as Information Canada, public relations officers and the millions of words that pour out of governement departments each year. You can hardly call that secret, but it is a particular kind of openness.

The important point which, I think, is illustrated by a chart such as this is to demonstrate that there are varying degrees of secrecy and openness and that nobody is arguing for complete secrecy, nobody is arguing for complete openness. What the debate is about is the balance between secrecy and openness and how far along this continuum we should go. So what I have done here, then, is to put secrecy at one end of the continuum and complete openness at the other end, and then to try to illustrate what it means in terms of shifting the balance toward the openness pole. Now this, of course, is a highly schematic chart and I have only put things in here by way of illustration. I will not swear that my percentages are scientifically valid: they are merely intended to illustrate the differences between countries.

I have lined up, then, at the top of the line, the various types of government documents and information that we are arguing about; and so, on the secrecy end of the pole, I have indicated the very large area of government information that is at the complete discretion of the government to release. In other words, it is kept secret or confidential unless the government chooses to release it. Now that area probably should be longer but in terms of providing enough space for typing these headings, I could not do that.

Then I have indicated government white and green papers, which are an effort by the government to get greater public discussion of policy issues; then, next to that, in terms of greater openness, are Royal Commission reports, which traditionally are independent of the government, traditionally are published; their reports are public property and therefore they go toward the access end of the continuum. Then task force reports which may or may not be released to the public depending upon the wishes of the government and the terms of reference that are given to the task force at the beginning. Some people have said that one reason for the invention of task forces was so that the reports would not have to made public whereas in the case of a Royal Commission, they always are.

[*Interpretation*]

Des voix: D'accord.

M. Leblanc (Laurier): Je crois que ce sera utile.

M. Rowat: Je n'ai pas d'objection.

Le coprésident (M. McCleave): Ce sera imprimé.

M. Leblanc (Laurier): Très bien. Je m'excuse.

M. Rowat: Non, c'est très bien, et je vous invite d'ailleurs à intervenir à n'importe quel moment.

Ce graphique vous montre simplement que la discussion se situe d'habitude, ou plutôt très souvent, entre deux extrêmes. D'un côté, il y a les gens qui craignent que le principe de la divulgation signifie que la totalité des documents devront être publiés et, de l'autre, ceux qui craignent le secret total oubliant que nous avons Information Canada, des agents de relations publiques ainsi que le fait que les ministères publient tous les ans des milliers de documents. Il ne s'agit donc pas d'un secret, quoique d'un principe particulier de divulgation.

Ce graphique sert avant tout à montrer que l'on peut nuancer le principe de la divulgation et qu'il ne s'agit d'arriver ni au secret, ni à l'ouverture totale. En fait, il s'agit de trouver le point d'équilibre entre ces deux extrêmes. D'un côté, vous voyez par conséquent, le secret total et de l'autre l'accès total, avec au milieu les différentes possibilités. Ce graphique est évidemment très schématique et ne contient que quelques exemples. Je ne jurerais pas que mes pourcentages sont à toute épreuve. Ils servent simplement à illustrer les différences qui existent d'un pays à l'autre.

J'ai placé entre les deux extrêmes les différents genres de documents et d'information dont dispose un gouvernement, plaçant du côté secret le vaste champ des données que le gouvernement est totalement libre de ne pas divulguer. Autrement dit, leur divulgation dépend du pouvoir discrétionnaire du gouvernement. Cette ligne devrait probablement être plus longue, mais je n'avais pas assez de place sur ce papier.

Ensuite, je mentionne les Livres blancs et verts que les gouvernements publient afin de stimuler l'intérêt public. Ensuite, vous voyez les rapports des commissions royales qui sont rédigés indépendamment du gouvernement et, normalement publiés. Ces rapports sont du domaine public et je les ai, donc par conséquent, inscrits plus près de l'autre. Puis, il y a les rapports des groupes de travail, dont la publication dépend du mandat et du désir du gouvernement. Il y en a qui expliquent la mention des groupes de travail par la possibilité de ne pas publier les résultats par opposition aux commissions royales.

[*Texte*]

[*Interprétation*]

• 0945

Next are the completed departmental documents which in some countries are automatically released at the time they are completed by the department, if a study is made by the department itself rather than by a Royal Commission or a task force. Those reports are published in Sweden and other countries and then a final draft of government bills which in many countries are released for discussion before they are presented to Parliament to get public reaction to them. Then about departmental incoming mail, which may startle some of you, but in Sweden one finds that mail sent to government departments is also open to the press, strange as it may seem, and yet Sweden has not fallen apart; a disaster has not struck.

Ensuite, vous voyez les documents des ministères qui, dans certains pays, sont automatiquement publiés dès qu'ils sont achevés, comme c'est le cas pour les études faites, non pas par une commission royale, ou un groupe de travail, mais un ministère. La Suède et d'autres pays encore publient ce genre de rapports. On y publie également les projets de loi avant qu'ils ne soient présentés au Parlement afin de connaître la réaction du public. Quelques-uns d'entre vous seront peut-être étonnés de savoir que le gouvernement suédois divulgue également le courrier qu'il reçoit sans que le pays connaisse de désastre pour autant.

Then there are draft government bills which in many countries are released to the public for discussion at an early stage to get public reaction, but very often they are kept until the government itself, that is the Cabinet, has approved the bills, before being released publicly.

Beaucoup de gouvernements publient les projets de loi à leur premier stade afin d'obtenir la réaction du public, d'autres ne le font qu'après approbation par le Cabinet.

Most controversial—and this is where the real area of controversy comes, I think—are departmental working papers. Not even in Sweden are working papers released to the public, because they are considered unfinished documents, ideas maybe that civil servants are jotting down, which they are not completely satisfied with. It is felt they should be satisfied that they have done their best on a document, that it is a finished product, before it is released for public discussion I think that is reasonable.

Je pense que c'est au sujet des documents de travail des ministères que nous nous heurtons à des problèmes réels. Même le gouvernement suédois ne divulgue pas ce genre de documents, disant qu'il ne s'agit que d'une ébauche qui ne satisfait pas nécessairement les fonctionnaires. On pense que le public n'a le droit d'intervenir que lorsque les fonctionnaires sont convaincus d'avoir fait de leur mieux et qu'ils sont arrivés à une conclusion. Je pense que c'est tout à fait raisonnable.

Then, of course subjects that all of us agree on, I think, that should not be bandied about publicly are information about persons' private lives, business information which might be giving advantage to a competitor, and security documents of all kinds.

Enfin, je crois que nous sommes tous d'accord pour ne pas divulguer de renseignements personnels, des informations commerciales qui pourraient avantager un concurrent ainsi que tous les documents qui doivent être gardés secrets.

What I tried to do then was to show the differences between countries in how far they reach along this continuum of openness. Of course, Sweden is the extreme example in the world, so far as I know with its constitutional principles dating back to the previous century, where it is constitutionally prescribed that all information held by government departments shall automatically be available to the citizens unless they are specifically stated in a piece of legislation by Parliament to be held secret, such as security documents, personal and business information. Those three items listed on the right hand side of the continuum are the main ones that even in Sweden are not released publicly.

Ensuite, je me suis attaché à montrer où se placent les différents pays. La Suède, est, évidemment, un exemple extrême. Au siècle dernier déjà on a inséré dans la Constitution un article qui stipule que les citoyens ont libre accès à tous les documents ministériels, à moins qu'une loi ne dise expressément le contraire, comme c'est le cas pour les documents secrets ainsi que les renseignements personnels et commerciaux. Ces trois catégories se trouvent sur le côté droit de mon graphique et font partie des documents qui ne sont pas divulgués même en Suède.

But, it may surprise you to know that the salaries of people who are paying income tax are released publicly. They are discussed in the press—movie stars, executives and so on—how much they make per year. Yet this does not seem to have caused any disastrous results in Sweden.

Vous serez peut-être étonnés de savoir que même le salaire des contribuables est publié. La presse parle, par exemple, de l'argent que tel ou tel acteur ou directeur gagne par an. Cela ne semble pas poser beaucoup de problèmes aux Suédois.

So, even in the realm of personal information, we can go much farther than we have without really hurting individuals.

Vous voyez que nous pouvons aller beaucoup plus loin, même dans le domaine des renseignements personnels, sans vraiment faire de mal.

Now these are just illustrative percentages. I have suggested that somewhere over half, considerably over half of all governmental information is automatically, and by right, made available to citizens in the country who have the right to demand the documents, to see them, to get copies of them and so on.

Les pourcentages n'ont été inscrits que pour illustrer la situation. Les citoyens ont accès à plus de la moitié des informations dont dispose le gouvernement et peuvent exiger la publication etc . . .

[*Text*]

The United States I had placed half way between Sweden and Canada and Britain and other parliamentary countries which have inherited the tradition of secrecy. As a result of the Freedom of Information Act in the United States, it has been pushed along the continuum in recent years towards the access pole. Then, I was indicating in this little note that if you wanted to play games, you could try to spot other countries of the world along the continuum, to see where they fit and was suggesting that the government's new guidelines on the release of documents to Parliament pushed Canada a little way along the continuum toward the access pole.

• 0950

Perhaps it would be a good idea, Mr. Chairman, to stop there and ask for questions, or should I finish my presentation? There may be questions about this chart which some members of the Committee would like to ask.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are there questions about Professor Rowat's chart? Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: Not only the chart, Mr. Chairman, but what the Professor said and I welcome his very useful and very interesting commendable remarks with which, of course, I find myself in agreement.

One point he raised just during the course of his comments was the fact that constitutionally in Sweden the right to information is part of the rights of the citizens there. Now, this is a point that has given me some concern here and I must say that if I was writing my bill again I would make some changes. One of the things is that very point. No matter what we recommend or what we might do, it would always be possible for a government with a majority to have inserted in the statute it is passing the right to override any proposals which may be made in Parliament by a committee such as this and which may be recommended to the government.

Would you consider it of some value to put in the Bill of Rights, for example, a constitutional proviso which would include with other rights therein contained the right to freedom of information, which as I read the Bill of Rights does not mean that by statute it could not be disposed of or diminished but it is there, it is recognized, it is enshrined and if a statute is going to be passed it would have to be passed with a provision in it that notwithstanding the Bill of Rights, this will provide that certain information may be kept secret by the government?

Professor Rowat: My general reply is that I consider the principle of public access to governmental information so important that it should be protected constitutionally if there are other constitutional protections of civil rights. On the other hand, written documents are not necessarily a guarantee and, of course, even in Sweden the debate goes on and the government attempts to get around the constitution and the exceptions in certain ways. One device that has been used that I heard about when I was in Sweden is the creation of public corporations, certain kinds, which are considered exempt from open access and this is actually one of the reason, I think, the government uses for creating these public corporations so that they can operate in secret, you see. So the battle between Parliament and the government goes on in Sweden over this very issue as it does in all other countries.

[*Interpretation*]

Les États-Unis se placent, à mon avis, entre la Suède, le Canada, la Grande-Bretagne, et d'autres régimes parlementaires qui ont hérité la tradition du secret. L'adoption de la Loi sur la liberté de l'information a contribué aux États-Unis à l'augmentation de ce pourcentage. Vous pouvez, pour vous amuser, placer d'autres pays sur cette liste pour voir si les nouvelles lignes de conduite sur le droit du public à l'information auront le même effet.

Peut-être que ce serait une bonne idée, monsieur le président, d'arrêter ici de répondre aux questions, ou bien préférez-vous que je finisse mon exposé? Peut-être que certains membres du Comité auraient des questions à poser sur ce graphique?

Le coprésident (M. McCleave): Y a-t-il des questions au sujet du graphiques du professeur Rowat? Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Non seulement sur le graphique, monsieur le président, mais sur les remarques du professeur, et je le remercie de ses observations très utiles, extrêmement intéressantes avec lesquelles je suis, bien sûr, d'accord.

Il a mentionné qu'en Suède, le droit à l'information est un des droits des citoyens. Cela me préoccupe ici, et je dois dire que si je devais rédiger à nouveau les textes de lois, j'y apporterais certains changements. Et c'est là un de ces changements. Quoi que nous recommandions ou que nous fassions, il devrait toujours être possible pour un gouvernement majoritaire d'inclure dans une loi en voie d'adoption le droit d'outrepasser toute proposition faite au Parlement par un comité, comme celui-ci, et pouvant être recommandée au gouvernement.

Est-ce qu'il vous semblerait bon de placer dans la déclaration des droits, par exemple, une disposition constitutionnelle qui stipule, parmi les autres droits qui sont mentionnés, le droit à la liberté d'information, ce qui, si je comprends bien la déclaration des droits, ne signifie pas que ce droit ne puisse pas être supprimé ou restreint par une loi, mais il s'y trouve, il est reconnu. Si une loi est adoptée, elle devrait contenir une disposition stipulant que, nonobstant la déclaration des droits, le gouvernement peut garder certains renseignements secrets.

Professeur Rowat: Je dois répondre qu'en général, je considère que le principe de l'accès du public aux renseignements gouvernementaux est si important qu'il devrait être protégé par la Constitution s'il y a d'autre protection constitutionnelle de droit civil. D'un autre côté, les documents écrits ne constituent pas nécessairement une garantie et bien sûr, même en Suède, le débat se poursuit et le gouvernement essaie d'échapper à la Constitution et d'établir des exceptions dans certains cas. Quand j'étais en Suède j'ai entendu parler de la création de sociétés d'État qui échappent au libre accès, et c'est une des raisons pour lesquelles, je pense, le gouvernement crée ces sociétés d'État, pour qu'elles puissent fonctionner en secret. La bataille entre le Parlement et le gouvernement à ce sujet se poursuit donc en Suède, comme dans tous les autres pays.

[*Texte*]

But your question did provide me with an opportunity to mention something I forgot. I wanted to highlight what I consider to be sort of the main features of the Swedish system and then some of the problem areas.

One of them is, I think as you have indicated, the protection of this right by the constitution. That is extremely important. It means that the exceptions, that is, the secrecy law in Sweden, the exceptions to the principle of openness are made by ordinary legislation; lesser law. So the principle itself is embedded in the constitution.

The other point which is included in your bill is the right of enforcement by the citizens. They have the right to take cases to the court and there are several avenues in Sweden—that is another interesting thing. The public take cases to the ombudsman, they take cases to the Chancellor of Justice and they take cases to the Supreme Administrative Court. So there are a number of avenues that citizens can use in order to protect their right of access.

For instance, if it were a big important case, a newspaper would take it before the Supreme Administrative Court. If it were a minor case of an individual, in order to save money and not fight it through the courts, he might complain to the ombudsman and the ombudsman then would handle the case. The third feature of the Swedish system is that it is not only embedded in the constitution but is embedded in tradition; it is, as one Swedish author put it, considered somewhat of a natural right. It never occurs to Swedes that you should not have access to government information. It has become part of their way of life and they are surprised to find that people in other countries think it is so strange that they have this openness.

• 0955

Now, let me just give you one illustration—of an opportunity for direct observation that I had when I was there last year; and even though I had studied the Swedish system, it was an eye-opener even to me. I went to the equivalent of the Canadian Press—that is, the big national press agency in Stockholm—and had discussions with them; and they said: "Well, why don't you accompany one of the reporters on his rounds as he goes to the government departments tomorrow?" And they were good enough to arrange this; so I accompanied this reporter. He was one of about eighteen that covered all these ministries and agencies in Stockholm and had been assigned certain departments that he kept his eye on—about three of them, I think: the Ministry of Education, Manpower and something else.

So I went with him and, to my amazement, I found that in every government ministry and department there was a press room where the incoming and outgoing mail was laid out each morning for an hour. Now, this did interfere a little bit with government work as these documents and files were not available to the civil servants while they were laid out in the press room.

There were also press facilities provided. There was a typewriter; the newspaper man could sit down and write his own story immediately on a government-provided typewriter. The incoming mail was all laid out for him to read and if he wanted further information, he chased down the hall. He knew where all the government files were and

[*Interprétation*]

Mais votre question m'a permis de mentionner quelque chose que j'avais oublié. Je voulais souligner les facteurs, qui à mon avis, constituent l'essentiel du système suédois, et mettre à jour certains des problèmes.

L'un d'entre eux est, comme vous l'avez mentionné, la protection de ce droit par la Constitution. C'est extrêmement important. Cela signifie que les exceptions, c'est-à-dire la loi sur le secret en Suède, sont les exceptions aux principes de liberté d'information, établies par une loi ordinaire; donc une loi de moindre importance. Le principe proprement dit est incarné dans la Constitution.

Je voudrais parler également du droit d'application par les citoyens. Ils ont le droit de porter les causes devant le tribunal et il y a plusieurs voies en Suède, ce qui est un autre aspect intéressant. Le public renvoie les causes à l'ombudsman, au chancelier de la justice, et à la cour suprême d'administration. Les citoyens ont donc plusieurs façons de protéger leurs droits d'accès aux renseignements.

Par exemple, s'il s'agit d'un cas très important, un journal pourrait en saisir la cour suprême d'administration. S'il s'agit d'un cas mineur, mettant en cause un particulier, pour économiser de l'argent et ne pas devoir passer devant les tribunaux, le particulier pourrait porter plainte à l'ombudsman et ce dernier s'occuperait de régler les différents. Le troisième trait du système suédois est le fait qu'il fait partie, non seulement de la constitution, mais aussi des traditions du pays: comme un auteur suédois a dit, on le considère comme un droit naturel. Il n'arrive jamais aux Suédois de penser qu'on ne devrait pas avoir accès aux documents gouvernementaux. C'est une partie de leur façon de vivre, et les Suédois s'étonnent lorsque d'autres pays trouvent curieux cette franchise et ce libéralisme chez eux.

Je vais vous donner un exemple. Ce fut une expérience personnelle, et bien que j'étais au courant du système suédois, j'ai été quand même assez surpris. J'ai parlé avec des journalistes suédois qui faisaient partie de l'agence de presse nationale à Stockholm. Ils m'ont invité à accompagner l'un d'entre eux lors d'une journée qu'il faisait dans les ministères. Ils ont eu la gentillesse de bien vouloir arranger cela pour moi. Ce journaliste faisait partie d'une équipe d'environ 18 journalistes qui faisaient le compte rendu de ces ministères et organismes à Stockholm. Il s'occupait de 3 ministères, les ministères de l'Éducation, de la Main-d'œuvre et un troisième.

Je l'ai accompagné, et j'ai été étonné de voir que, dans chaque ministère, il se trouvait une salle où le courrier reçu ainsi que les réponses du gouvernement étaient mis à la disposition des journalistes sur des tables pendant une heure tous les matins. Cela retarde quelque peu le travail du gouvernement, étant donné que ces documents et dossiers ne sont pas à leur disposition au commencement de la journée.

Le gouvernement fournissait également aux journalistes des machines à écrire. Le journaliste pouvait y rédiger son compte rendu aussitôt, et s'il voulait d'autres renseignements, il n'avait qu'à consulter les dossiers du gouvernement. Il savait où les trouver et comment les consulter.

[*Text*]

had complete access to them all if he wanted to get background on his story.

So, that is the way it works in Sweden, which seems almost unbelievable to us—that government departments and ministries should be so open in their files.

Let me continue, then, with my presentation . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If Mr. Baldwin is through with his questioning, there are two others who wish to question you on points up to now.

Mr. Baldwin: Just one further point, directed particularly to this; and I am looking over at the press and I see them slavering, Mr. Chairman, at the proposition that press men could get into the offices of the Prime Minister and of ministers. But this was something confirmed to me by Prime Minister Olof Palme when he was here. He said that just before he left, he had had three press men in his office going through his correspondence files; so that confirms what you say.

But with relation to this particular schedule that you have shown us here, have there been some changes in the United States recently, and does your chart take that into account? I understand that there has been a new bill, either proposed or passed, or which has gone through certain stages, in the United States, arising out of, of course, things like the Pentagon papers, the Ellsberg trial, the Nixon doctrine of executive privilege and so on. The information I have—very much hearsay—is that in the United States there has been a substantial extension of what was in the rather, and I will not say innocuous bill but the first bill that was passed, which was not as effective as it might have been. I am told that there have been these changes. Do you know anything about that that you could tell the Committee?

Professor Rowat: My presentation here—the preparation of it—was rather rushed, and I have not had time to read the new developments in the United States. Of course, there have been passed, very recently, amendments to the Freedom of Information Act which are very significant. I read your remarks at the time your bill was presented to Parliament and I think I would disagree with you that the situation in the United States is very bad: I think it is much better than it is in the parliamentary countries.

It is true, of course, that the law goes farther than the practice, in keeping with the American tradition that the way you cure something is to pass a law and then forget about it. This often happens and has happened to the Freedom of Information Act. The government departments are dragging their heels and are reluctant to fulfil the spirit of the law. This is why there are so many legal cases in the courts, because the press and the public have to enforce the law through taking cases to the courts. In that respect I would agree with you but certainly the law itself and the tradition in the United States, I think, is much in advance of that in the parliamentary countries which have inherited the British parliamentary system. So there are significant changes going along there.

[*Interpretation*]

Voilà le système suédois. Il nous semble à peine croyable de voir des ministères accorder à la presse un accès aussi complet à leurs dossiers.

J'allais donc poursuivre.

Le coprésident (M. McCleave): Si M. Baldwim n'a plus de questions à poser, il y a d'autres membres du Comité qui ont des questions.

M. Baldwin: J'ai une dernière question à poser. Je vois des journalistes d'ici, et je les vois ronger par l'envie d'avoir accès au cabinet du premier ministre et à celui des ministres. Le Premier ministre suédois, Olof Palme, m'en a parlé lors de sa visite. Il m'a dit, que, juste avant son départ, il s'est trouvé trois journalistes dans son bureau qui repassaient les dossiers de sa correspondance. Cela ne fait que confirmer l'exemple que vous avez présenté.

Mais, en ce qui concerne le tableau que vous nous avez donné, quelques changements ont été faits aux États-Unis récemment. Votre tableau en tient-il compte? Si je comprends bien, on a proposé ou adopté un nouveau Bill où on l'étudie présentement aux États-Unis, et ce Bill découle des éléments tels que publication des documents du Pentagone, le procès Ellsberg, la doctrine des privilèges de l'exécutif citée par Nixon et ainsi de suite. D'après ce que j'ai entendu dire, des ajouts très importants ont été faits à ce premier Bill, lequel n'était pas aussi efficace dans sa forme originale qu'il aurait pu être. En savez-vous quelque chose?

M. Rowat: J'ai dû me dépêcher en préparant les remarques que j'ai faites ce matin, et je n'ai pas eu le temps de suivre ce qui se passe aux États-Unis. Évidemment des modifications ont été adoptées dernièrement à la Loi régissant l'accès à des documents gouvernementaux, lesquelles modifications sont très importantes. J'ai pris connaissance des remarques que vous avez faites lors de la présentation de votre Bill devant la Chambre et je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous dites que la situation aux États-Unis n'est pas très encourageante. Je pense que la situation aux États-Unis est meilleure que dans les pays de régime parlementaire.

Évidemment, il est vrai que la Loi va plus loin dans la théorie que dans la pratique, ce qui ne fait que se conformer à la tradition américaine selon laquelle on résout le problème en adoptant une loi et en n'y pensant plus. Cela se produit et c'est ce qui est arrivé dans le cas de la Freedom of Information Act. Les ministères gouvernementaux hésitent et ne veulent pas respecter l'esprit de la Loi. C'est pour cela qu'il se trouve tant de cas judiciaires devant les tribunaux, parce que la presse et le public sont obligés de faire respecter la Loi en entamant des procès. A cet égard, je serais d'accord avec vous mais certainement la Loi elle-même, et la tradition qui existe aux États-Unis, dépasse de beaucoup ce qui existe dans les pays qui sont héritiers du régime parlementaire britannique. Il y a toutefois des changements importants dans ce domaine.

[*Texte*]

• 1000

The thing I wish to stress about this chart is that I have very arbitrarily picked spots along the continuum for these countries. I have not really studied it or thought about it. It is merely for illustrative purposes to show you that there are differences between countries in their spot along the continuum and if one did some long and careful study in research and thought about it it should be possible to place them in relation to one another along a continuum of this kind.

Mr. Baldwin: I have another brief question, Mr. Chairman. At the far end of your chart you show—and naturally as it has to be—the question of security documents. That is one of the thorniest problems which any Parliament faces or any government faces with regard to freedom of information. In the course of your very considerable study and examination of this issue, I wonder if you have thought of any possible solution to this problem which would get around the right of any government to say, "We declare this document or this information to be information relating to national security and hence forbidden to the public."

I ask that question because I have just finished reading a fascinating book, *The Kingdom and the Power* about the New York *Times*, where there is a clear, a very considerable exposition at the time of the Bay of Pigs invasion, when the New York *Times* people obtained free information as to what was planned, as to the involvement of the CIA, and were all prepared to print it when President Kennedy's people found out and suggested they should defer printing.

They did defer the printing; after an argument it was not printed. The result was the Bay of Pigs invasion and the fiasco that followed. President Kennedy subsequently is reported by a number of people to have said that he wished that the New York *Times* had gone ahead with its publication. That is the problem I know we have. Have you given any thought to this issue? Is there any way by which you could deal with this question of security information which covers the true security of the nation but which does not allow a government at its whim to say "This is security", when it may not necessarily be so?

Professor Rowat: I am afraid I cannot be of much help there because it seems to me that the handling of security issues and security documents is the worst can of worms of all when it comes to the release of information. This is the area that is kept secret in Sweden, the most open country of all. Many people have argued, and I think with some truth, that because Sweden is traditionally a neutral country it does not have such a large area of security documents to worry about; it does not have as many government secrets and does not have to be so concerned about keeping them. I think this is largely true. I am willing to recognize that as long as we have a world in which there are cold wars and cold wars, democracy cannot afford to have complete openness of all government information.

We simply have to recognize that there must be some documents which have to kept secret in the interests of national security. And this becomes a whole area of study in itself. About all that one can demand here is that we know what devices and procedures the government is using, that it explain the kinds of documents that are kept secret, the way in which they are handled and why they

[*Interprétation*]

Ce que je veux souligner par rapport à ce tableau, est le fait que j'ai arbitrairement placé des points particuliers sur la ligne qui représente ces pays. Je ne l'ai ni étudié à fond ni consacré beaucoup de temps à y songer. Ceci est utilisé simplement à des fins administratives pour nous montrer qu'il y existe des différences entre divers pays et si on faisait une étude approfondie, il devrait être possible de placer ces points en relation les uns avec les autres sur cette ligne.

M. Baldwin: J'ai une autre question très courte, monsieur le président. A la fin de votre tableau, vous avez indiqué, et naturellement c'est évident, que cette question des documents de sécurité est un problème très épineux pour le parlement et pour n'importe quel gouvernement par rapport aux droits qu'a le public à l'information. Au cours de votre enquête très approfondie de cette question, je me demande si vous avez trouvé une solution possible à ce problème qui éviterait le droit pour un gouvernement de dire, «on déclare que ce document ou ces renseignements sont dans le domaine de la sécurité nationale et ainsi interdits au public».

Je vous pose la question car je viens juste de finir la lecture d'un livre très intéressant, *The Kingdom and the Power* dans le New York *Times* où l'on trouve un exposé très détaillé de l'invasion de la Baie des Cochons. Les journalistes du New York *Times* ont obtenu très facilement des renseignements sur les plans, sur l'implication de la CIA, ils étaient prêts à tout publier; quand l'équipe du président Kennedy l'a découvert elle leur a suggéré de n'en rien faire.

Ils ont en effet ajourné la publication; après de longues discussions cela n'a pas été publié. Par la suite, on a eu l'invasion de la Baie des Cochons et l'échec. On a dit que le président Kennedy espérait que le New York *Times* publierait quand même ces renseignements. Voilà le problème que nous avons ici. Vous êtes-vous penché sur ce problème? Peut-on vraiment protéger la sécurité actuelle du pays par un moyen quelconque qui ne permettrait pas à un gouvernement de dire arbitrairement: «ceci est une question de sécurité» quand ce n'est pas vraiment le cas?

M. Rowat: J'ai peur de ne pas pouvoir vous aider parce qu'il me semble que la façon dont on traite les questions de sécurité et les documents de sécurité est un vrai imbroglio par rapport à la publication d'informations. C'est le seul domaine secret en Suède, qui est pourtant le pays le plus ouvert de tous. Beaucoup ont dit, et je crois qu'il y a du vrai dans leurs remarques, que c'est à cause du fait que la Suède est un pays neutre que ses documents de sécurité ne sont pas tellement nombreux; ce pays n'a pas beaucoup de secrets gouvernementaux et ne s'en inquiète pas trop. Je crois que c'est en général vrai. Je suis prêt à reconnaître qu'au temps où on vit, dans un monde où il existe des guerres psychologiques et des guerres militaires, la démocratie ne peut pas être complètement libre avec toute l'information relative aux affaires publiques.

Il faut simplement accepter le fait que certains documents devront rester secrets dans l'intérêt de la sécurité nationale. Cela devient un domaine digne d'étude en soi. Le plus qu'on puisse faire dans ce domaine est de demander d'être informé sur les méthodes et les mesure utilisées par le gouvernement, que le gouvernement explique la nature des documents secrets, la façon dont ils sont traités,

[*Text*]

are kept secret, without revealing the contents of the documents and the secret information itself. That is the area, it is the procedural area I think we should concentrate on in the case of security documents, to make sure that the government is giving adequate reasons for what it is keeping secret for security reasons; that it is following what you might call "due process of law" in the way in which it handles individuals and procedures used for keeping documents secret and releasing them, that they are not kept secret for ever; that there are rules about how long this information is to be kept secret and so on. That is the area, I think, we should concentrate on there.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Leblanc.

• 1005

M. Leblanc (Laurier): A propos des documents qui ont rapport à la sécurité du pays, est-ce que vous considérez, monsieur Rowat, que ces documents-là devraient inclure également ceux qui ont trait aux négociations, surtout dans un pays comme le nôtre, un pays fédéraliste, aux négociations entre le gouvernement central et les provinces, du moins jusqu'à ce qu'il y ait une entente finale parce que très souvent, il est très important que le secret soit gardé alentour des négociations? On a vu, par exemple à la conférence de Victoria où tout était complètement public, que les premiers ministres parlaient plutôt pour la tribune, pour la télévision, pour les journaux, que pour obtenir un résultat concret.

Alors évidemment, de tout ça sortent à l'occasion certains documents que le gouvernement considère secrets tant et aussi longtemps qu'on n'a pas mis un point final quelque part aux négociations.

Alors, je me demande si ces documents-là ne devraient pas être également considérés comme des documents ayant rapport à la sécurité du pays qui ne devraient pas être divulgués aussi longtemps que les négociations ne sont pas complètes. Mais même lorsque les négociations sont complétées, peut-être ne serait-il pas bon non plus de fournir à la population en général tous les arguments qui ont été mis de l'avant de part et d'autre pour en arriver à la conclusion à laquelle on est arrivé.

M. Rowat: Je vais répondre en anglais, si vous voulez.

Professor Rowat: It seems to me that the same arguments apply to negotiations between the federal government and the provinces as apply to Cabinet secrecy itself. Very often the Cabinets are negotiating with one another or the Premiers or the Prime Minister. As long as we insist that the proceedings of the Cabinet be kept secret at both levels of government, then it seems to me justified that negotiations between them should be kept secret because they are of the same character. In my view a great deal of this could be much more open than it is but I am willing to admit that in certain key issues of a very important kind, where the release of information would injure the negotiations, perhaps it would be best if they were kept secret. I do not have the same fears of openness that many people have. I do not think the results would be disastrous at all.

M. Leblanc (Laurier): Est-ce que vous avez pris connaissance du débat qui a eu lieu le 29 mars 1973 concernant la production d'un document, ici, au pays?

[*Interpretation*]

et pourquoi on les garde secrets, sans en révéler le contenu et les informations secrètes en soi. C'est dans ce domaine, domaine de procédures, qu'on devrait mettre nos efforts par rapport aux documents de sécurité, c'est-à-dire, s'assurer que les gouvernements donnent des raisons suffisantes pour tenir secrets les documents liés à la sécurité nationale; et ce, après avoir suivi ce qu'on pourrait appeler, «le cours normal de la loi» par rapport aux individus et aux procédures utilisées afin de garder des documents secrets et aussi de les publier, afin que ces documents ne restent pas toujours secrets; qu'il y ait des règlements sur la période durant laquelle ces renseignements devront être tenus secrets, etc. Voilà, le domaine qui, je crois, devrait nous préoccuper.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Leblanc.

Mr. Leblanc (Laurier): Regarding documents which are related to national security, do you think Mr. Rowat that we should include in those documents, especially in a country such as ours, a federation, the documents concerning negotiations between central government and the provinces, at least until final agreement is reached since very often it is very important that the negotiations be kept secret? Take the Victoria Conference for example where everything was completely open, the Premiers talked rather for the gallery, for television, for the press, rather than obtain concrete results.

Obviously there are certain documents which come out occasionally and which government consider secret as long as negotiations have not come to an end.

I wonder then if those documents should not also be considered as documents concerning national security and not be released as long as negotiations are not completed. Furthermore, even when negotiations are completed, maybe it would not be appropriate to make available to the population at large all the arguments put forward by all parties before a conclusion was reached.

Mr. Rowat: If you do not mind I will answer in English.

Professeur Rowat: Il me semble que les mêmes règles qui s'appliquent au secret du Cabinet s'appliquent aux négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces. Très souvent, des négociations se tiennent entre deux cabinets de ministre ou entre un cabinet et le premier ministre d'une province ou le premier ministre. Si l'on exige que les délibérations du Cabinet soient tenues secrètes aux deux niveaux de gouvernement il me semble logique que les négociations qui se tiennent entre les cabinets soient tenues secrètes car elles sont du même ordre. Selon moi, même si dans certains cas on pourrait être beaucoup plus ouvert qu'on ne l'est présentement, je conviens que pour certains problèmes cruciaux très importants, dont la révélation nuirait aux négociations, il vaut peut-être mieux garder le secret. Je ne partage pas le sentiment de certaines gens qui craignent les révélations et je suis d'avis qu'elles présentent peut-être des avantages.

Mr. Leblanc (Laurier): Are you aware of the debate which took place on March 29, 1973 concerning the production of a paper here in this country?

[*Texte*]

Professor Rowat: Mr. Chairman, I missed this.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Could that question be repeated and probably expanded upon, Mr. Leblanc?

Mr. Leblanc (Laurier): Yes, On March 29, 1973, there was a debate in the House here for the protection of documents in which the situation in Sweden was discussed at length. Mr. Reid from the government side mentioned that very often in Sweden the authorities—I do not know whom he means by that—decide when to publish a document and then there is an appeal to that decision. Then he said that the Minister may say that that document is secret, "I am not going to publish that" and there is no appeal.

In our country a Minister could decide all by himself that such a document, whatever document it is, is not to be published and there would be no appeal. Do you not think this part of their program is more restricted than ours?

Professor Rowat: I do not see that there is an appeal under ours either, is there? It seems to me that under the constitutional principle in Sweden there is always an opportunity for appeals to courts. The citizens or the press may be willing to accept the Minister's explanation and feel that it is useless to appeal it to the courts.

Mr. Leblanc (Laurier): According to Mr. Reid there is no appeal to the Minister's decision.

Professor Rowat: I do not understand that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is possible that Mr. Reid's knowledge of the subject is less than that of Professor Rowat.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Reid will be able to speak for himself. He will be our witness next Tuesday so somebody can remember to throw that up at him.

Mr. Leblanc (Laurier): Yes, certainly.

Mr. Baldwin: He was having a rehearsal yesterday in the House.

Mr. Leblanc (Laurier): I know. Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Brewin. I am sorry, I should say that Mr. Reid will make an appearance at a future time. It will be Dr. Davidson Dunton next Tuesday. Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, Mr. Leblanc has touched on one subject that I wanted to raise with Professor Rowat. In his charts here he makes this statement at the end:

> Canada has moved a small distance along the scale with the Government's new guidelines on the release of documents to Parliament.

It occurred to me after hearing the evidence of the President of the Privy Council at our last meeting that the distance is so small as to be almost imperceptible or none at all. If we were to discuss the guidelines which are extremely broad and extremely vague and then we were asked in Parliament or if we provided some machinery for a citizen seeking information and the guidelines are raised, as I heard Mr. Sharp, he was very definite—I may have misheard him—that the government alone would decide whether the guidelines have been fulfilled or not.

[*Interprétation*]

Professeur Rowat: Monsieur le président, je n'ai pas saisi la question.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Leblanc, pouvez-vous répéter votre question et la préciser au besoin?

M. Leblanc (Laurier): Oui. Le 29 mars, il s'est tenu un débat en Chambre sur la production de documents où l'on citait abondamment la situation suédoise. M. Reid du parti du gouvernement a dit que très souvent en Suède les autorités—sans préciser à qui il faisait allusion—décident de l'opportunité de publier un document et on peut interjeter appel. Il a ajouté qu'un ministre peut alors dire qu'un document est secret, qu'il ne sera pas publié, et sa décision est sans appel.

Dans notre pays, un ministre peut décider de son propre chef si un document quelconque ne sera pas publié et sa décision serait sans appel. Ne croyez-vous pas que leur façon de procéder est plus sévère que la nôtre?

Professeur Rowat: Main nous ne pouvons pas interjeter appel ici non plus, n'est-ce pas? Il me semble que les principes constitutionnels suédois permettent toujours d'en appeler devant les tribunaux. Les citoyens ou la presse peuvent accepter l'explication fournie par le ministre et décider qu'il est inutile d'en appeler devant les tribunaux.

M. Leblanc (Laurier): Selon M. Reid, il ne serait pas possible d'en appeler de la décision d'un ministre.

Professeur Rowat: Je ne suis pas d'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il se peut que M. Reid en connaisse moins long que le professeur Rowat sur la question.

Le coprésident (M. McCleave): M. Reid aura l'occasion de nous fournir des explications lui-même. Il témoignera ici mardi prochain et peut-être l'un d'entre vous pourra-t-il attirer son attention là-dessus.

M. Leblanc (Laurier): Oui, certainement.

M. Baldwin: Hier en Chambre, il a répété.

M. Leblanc (Laurier): Je sais. Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Brewin. Excusez-moi, M. Reid comparaîtra à une date ultérieure. C'est le professeur Davidson Dunton qui comparaîtra mardi prochain. Monsieur Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, M. Leblanc a effleuré un sujet dont je voulais parler avec le professeur Rowat. Dans le document qu'il a préparé ici il fait une déclaration en terminant:

> En élaborant de nouvelles directives sur la communication de documents au Parlement, le gouvernement permet au Canada de franchir une courte distance.

Après avoir entendu le témoignage du président du Conseil privé lors de notre dernière réunion je me suis dit que la distance était si courte qu'on la voyait à peine sinon pas du tout. Si je ne me trompe pas—il est possible que j'aie mal entendu, M. Sharp nous a dit que si l'on remettait en question les directives, lesquelles sont extrêmement générales et extrêmement vagues, ou si l'on mettait en place un mécanisme d'information des citoyens, c'est le gouvernement qui déciderait si l'esprit des directives est respecté ou non.

[*Text*]

It seems to me that we have come there to the core of a problem which Mr. Leblanc mentioned. Is there some way we can develop a means of appeal? I do not think this is of such great importance vis-à-vis the production of documents in the House because after all I presume there is an appeal to the House as a whole. But in regard to any other person who applies for a document and is denied access to it and then is told, "It falls within some of our exemptions under the guidelines that we have prepared", and then he says, "Well, who says so?," and the government says, "We say so." There is nothing further you can do about it.

It is a fact that you have mentioned, I think, that in Sweden they have some form of administrative appeal. Perhaps you would rather expand on that later but I think it is a key subject for us. I would like to hear what you have to say about it, if it is not convenient now, later in your presentation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps before you answer that, Professor Rowat, I bring you tidings that there has been a power failure in the Vanguard Building where these proceedings otherwise would be recorded. Those who speak during the power failure are speaking for the edification of the people in the room but not for the edification of posterity or our large circulation list. We could suspend the proceedings for a few minutes; perhaps the power failure will right itself. Do you know how long this will continue?

The Clerk of the Committee: No, I do not know.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Could you check on that, please? Ask how hong it is . . .

An hon. Member: Provided that the information is not restricted.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps this is an occasion to recall what is supposed to have been the great Irish bull of Sir Boyle Roche: "Mr. Speaker, what has posterity ever done for us?" I understand the proceedings of the Irish Parliament were suspended for a solid hour after that.

• 1015

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This might be an act of God, but I have not made up my mind what it amounted to. Something no reasonable man could foresee.

Mr. Railton: Mr. Chairman, I do not bother recording mine for posterity.

The Joint Chairman (Mr. McClave): Mr. Brewin, do you wish to yield to Dr. Railton?

Dr. Railton.

Mr. Brewin: He says he is not worried about posterity.

Mr. Railton: I would like to say a few things here, Mr. Chairman, Professor. There have been a of lot of requests in the House for information from the Cabinet. We did have the guidelines of 1973 which, of course, every one does not accept.

[*Interpretation*]

Il me semble que c'est là le cœur du problème soulevé par M. Leblanc. Est-il possible que l'on puisse interjeter appel? Je ne crois pas que cela soit très important quant à la production de documents à la Chambre car après tout je suppose qu'on peut toujours en appeler devant la Chambre elle-même. Mais pour ce qui est de quiconque demande un document et se le voit refuser en ces termes: «En vertu des directives que nous avons préparées, ces documents sont exclus» à quoi l'on pourrait répondre: «Eh bien, en foi de quoi?» Et le gouvernement dirait: «Parce que nous le disons». Et il n'y aurait rien à faire.

Je crois que vous avez dit qu'en Suède on pouvait en appeler devant un tribunal administratif. Peut-être voudrez-vous entrer dans plus de détails plus tard, mais je suis d'avis que cela constitue un point très crucial pour nous. Si le moment n'est pas opportun, j'aimerais connaître votre opinion à ce sujet plus tard au cours de votre communication.

Le coprésident (M. McCleave): Professeur Rowat, avant que vous ne répondiez, je voudrais vous annoncer qu'il y a une panne d'électricité à l'édifice Vanguard où nos délibérations sont enregistrées d'habitude. Ceux qui prennent la parole tant que la panne d'électricité dure, le font pour la gouverne de gens ici présents et non pour la gouverne de la postérité ou celle de ceux qui sont inscrits sur notre liste de distribution. Nous pourrions peut-être suspendre nos délibérations pendant quelques minutes; on aurait peut-être alors le temps de rétablir le courant. Savez-vous pendant combien de temps cela durera?

Le greffier du comité: Non, je ne le sais pas.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-on se renseigner s'il vous plaît? Demandez combien de temps . . .

Une voix: Il faudrait pour cela que le renseignement ne soit pas tenu secret.

Le coprésident (sénateur Forsey): Voici peut-être l'occasion de citer le mot d'esprit de Sir Boyle Roche: «Monsieur l'Orateur, la postérité a-t-elle jamais fait quoi que ce soit pour nous?» Après cela, les délibérations du Parlement irlandais ont sûrement été suspendues une heure durant.

Le coprésident (M. McCleave): C'est peut-être un cas de force majeure, mais je ne sais pas encore de quoi il s'agit. Quelque chose qu'aucun homme raisonnable n'aurait pu prévoir.

M. Railton: Monsieur le président, je ne prends pas la peine de faire enregistrer mon intervention pour la postérité.

Le coprésident (M. McCleave): Voulez-vous laisser la parole au docteur Railton?

Le docteur Railton.

M. Brewin: Il dit qu'il ne s'inquiète pas de la postérité.

M. Railton: J'aimerais dire quelques mots, monsieur le président, monsieur le professeur. Bien des députés à la Chambre veulent des renseignements du Cabinet. Nous avions la politique de 1973 que quelques-uns n'acceptent évidemment pas.

[*Texte*]

The protection of secrecy goes outside Parliament as you know. I have had trouble getting reasons from the Canada Labour Relations Board for a judgment—it takes a long time. And sometimes counsel want to hold meetings in camera. I think there is nothing wrong with this, personally. I think that honesty is fine, but sometimes people are too honest. And honesty is questionable at times, because sometimes it is cruel and sometimes it is unwise. I think sometimes people should withhold reasons, and anybody who does not think that probably has not been in the streets of life. Doctors have to do that, and I think they do worlds of good. That is person-to-person relationships, however.

I think you have to carry that over into government relationships, and we have to have a categorizing of priorities. There are some things about which nobody cares two hoots whether they are public or not. But you have to protect the government in its attempt to bring in a policy. We have lots of chance in the question hour in Parliament to find out practically anything. If you find you that you are thrown up against a stone wall, if someone refuses to give an opinion, well that is fine. The government can be criticized for it, and you can put out all sorts of maybe dishonest reasons for the government's doing it. You can make it appear very, very poorly if you want to.

I really think it is very important for the government to be able to say yes or no to the production of papers or to the production of information. But I think there should be a time limit on it. And I think maybe some discussion of a non-partisan nature of a very, very wide-ranging committee should also have something to say about the guidelines. I do not think guidelines should just be government guidelines, I think they should be Parliamentary guidelines. I would think that the Senate and the House of Commons should consider these things together.

But I do think the government's policy should be protected. Sometimes a government has a bill that goes through an evolutionary stage, it has to go along maybe for months or years before it is really brought out as the more perfect article. And if everything going in to that, and all the conversations and all the fights in Cabinet committee or even in ordinary caucuses are brought out, it would not get very far. For that reason, to protect the government's ability to govern and to produce legislation along with the type of policy they really initiated when they first took over, I think you have to give the government the right to withhold papers. But eventually they should all come up, there should be nothing withheld. I would like your comments on that, Professor.

Professor Rowat: The thought I had is that, since we have a parliamentary system, the problem is the reverse of the one you have presented, that is the difficulty of the government to get public reaction to a proposal. If it keeps draft proposals and draft bills secret until the moment they are presented to Parliament, it has no idea what the public reaction is going to be to a proposed piece of legislation. This, I think, is the reason for the White Papers, the Green Papers and so on; the government is attempting to get public reaction to proposals before they are in finished form to be presented to Parliament. This, I think, is one of the disabilities of the Parliamentary system that has been inherited from Great Britain.

[*Interprétation*]

Le secret existe aussi à l'extérieur du Parlement comme vous le savez. J'ai eu de la peine à essayer d'obtenir des raisons concernant le jugement du Conseil canadien des relations de travail. Cela prend du temps. Et parfois les avocats veulent tenir des réunions à huis clos. Personnellement, je ne vois rien de mal à cela. Je crois que l'honnêteté est une bonne chose, mais parfois les gens sont trop honnêtes. L'honnêteté n'est pas toujours bonne puisque parfois elle est cruelle et même indiscrète. Je crois que parfois les gens devraient cacher leur raison et quiconque ne croit pas à cela ne s'est jamais promené dans les rues de la vie. Les médecins doivent parfois cacher la vérité et voyez pourtant le bien qu'ils font. Il s'agit évidemment de relations privées et privilégiées.

Je crois que cela devrait aussi s'appliquer aux relations gouvernementales et nous devons catégoriser les priorités. Qu'on se fiche éperdument que certaines choses soient rendues publiques ou non. Mais on doit protéger le gouvernement lorsqu'il essaie d'adopter une politique. Pendant la période des questions au Parlement, nous avons la chance de nous renseigner sur à peu près n'importe quoi. Si vous croyez que vous vous jetez tête baissée sur un mur de pierre, si quelqu'un refuse de répondre à une de vos questions, tant mieux. On peut critiquer le gouvernement pour cela, on peut même donner toutes sortes de raisons, peut-être malhonnêtes, pour les agissements du gouvernement. Vous pouvez leur jeter de la boue, si vous le voulez.

Je crois qu'il est très important que le gouvernement puisse refuser de divulguer des documents ou même des renseignements. Mais je crois qu'on devrait y mettre un délai. Je crois aussi qu'on devrait avoir des entretiens de nature impartiale au sein d'un comité assez important qui pourrait se prononcer sur les lignes de conduite. Je ne crois pas que les lignes directrices ne devraient être que des lignes directrices du gouvernement, elles devraient aussi être des lignes directrices parlementaires. Je crois que le Sénat et la Chambre des communes devraient étudier ces choses ensemble.

Mais je crois que la politique du gouvernement devrait être protégée. Il arrive parfois qu'un gouvernement ait un bill qui connaisse une certaine évolution, cela dure parfois des mois ou même des années, avant qu'on ne divulgue le projet parfait. Et si tout ce qui entre dans ce bill, toutes les conversations et tous les différends au sein du Cabinet ou même des caucus sont connus, il n'irait pas très loin. Pour permettre au gouvernement de pouvoir gouverner et d'adopter des lois qui vont de pair avec le genre de politique qu'il a adoptée lorsqu'il est arrivé au pouvoir, je crois que le gouvernement devrait avoir le droit de ne pas divulguer certains renseignements. Mais à la longue, tout devrait pouvoir sortir du sac, rien ne devrait être caché. J'aimerais savoir ce que vous pensez de cela, professeur.

Le professeur Rowat: Je crois que le problème de notre régime parlementaire est le corollaire de celui que vous avez exposé; il est difficile pour le gouvernement de connaître la réaction du public à une de ses propositions. Si les projets de propositions et des bills sont tenus secrets jusqu'à leur dépôt au Parlement, il est impossible de savoir ce que le public en pense. C'est à mon avis la raison d'être du Libre blanc, du Libre vert, etc., c'est-à-dire que le gouvernement cherche à juger les réactions du public avant de soumettre les propositions sous leur forme définitive au Parlement. C'est un des handicaps du système parlementaire tel que nous l'avons hérité de la Grande-Bretagne.

[*Text*]

• 1020

Many countries in Europe follow the regular practice of issuing draft bills long before they are presented to parliament. For instance, there is a prescribed procedure in Switzerland where bills are automatically issued to all interest groups concerned with that particular proposal. The briefs and reactions of those groups then are fed back into the government and are considered before the bill is presented to parliament. What happens in this country and other countries under the British parliamentary system, is that they are fed the views of the bureaucracy, and how do they know what the views of the interest groups are? By the time they present a bill to Parliament they feel bound to defend it, even if it is defective from the point of view of certain interest groups in the country. If they had received those views before it was presented to Parliament, they could have amended and adjusted the bill before it was presented.

I can see that the problem you speak of is somewhat of a problem, but even in Sweden for the essential matters that should be kept secret, the Cabinet finds it possible to do so by saying that the document is unfinished, for instance. It is only finished, completed documents that are available to the public in Sweden—on the part of the government.

The Joint Chairman (Senator Forsey): May I make just one comment here as the Joint Chairman? On one occasion, at least, in my experience, we did actually have a draft bill presented to a Parliamentary committee for hearings—the Industrial Relations and Disputes Investigation Act. I know, because I was one of the people who appeared before the committee on behalf of the Trade Unions. We made a great variety of suggestions about the draft bill. It was submitted to the appropriate Parliamentary committee simply as a draft before it was presented to Parliament in any finished form at all.

Professor Rowat: The important point is that in Sweden working papers are not available. The government can always say it is an unfinished paper, you see.

Mr. Railton: This is what I was trying to bring out. I am quite in favour of what we are doing—the Green Papers, White Papers and all that sort of thing, the recent stuff on immigration. It is a feeler for the whole country to pass judgment on; I think, "grand". They have time then to discuss the whole thing before it gets in front of Parliament, and then there will be a lot of input.

But this is a different thing entirely. What I am talking about is that certain things, conversations in Cabinet, discussions and all these things, even letters—interdepartmental or intradepartmental—are often asked for, which I think is nobody's business.

Professor Rowat: I think my answer to that is, controversy, for instance, goes on. One of the areas of controversy is recommendations for employment, we will say. If you know that your recommendation is going to be public property, that any newspaper can come in and read your letter of recommendation, obviously you are not going to say what you really think of the person if your opinion is not very high, because you do not want him to know, you do not want other people to know that you are making these critical comments. There are two answers to this. One is that, if you know that what you say is going to be public property, you are going to be much more careful about what you say about the person; you are not likely to

[*Interpretation*]

En effet de nombreux pays européens ont l'habitude de publier des projets de loi bien avant leur dépôt au Parlement. Ainsi en Suisse les projets de loi sont automatiquement remis à tous les groupes intéressés. Les mémoires et propositions divers de ces groupes sont ensuite communiqués au gouvernement qui en tient compte avant le dépôt du projet de loi au Parlement. Or chez nous et dans les autres pays qui ont adopté le système parlementaire britannique, le gouvernement n'obtient que l'avis des bureaucrates et non pas des groupes intéressés. Et lorsque les bills sont déposés à la Chambre le gouvernement est engagé à les défendre même si du point de vue de certains groupes, les bills présentent certains défauts. Or si le gouvernement avait eu connaissance de ces points de vue avant le dépôt du bill à la Chambre il y aurait eu moyen de le modifier au préalable.

Cela peut bien entendu poser des problèmes, mais même en Suède le Cabinet assure le secret de certaines questions en indiquant que le document n'est pas définitif, car seulement les documents définitifs sont rendus publics par le gouvernement suédois.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous permettez que je dise un mot en ma qualité de coprésident. Je sais que dans le cas de la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends de travail, le projet de loi avait été soumis à un comité parlementaire. J'ai moi-même comparu devant ce comité au nom des syndicats. Nous avons fait toutes sortes de suggestions au sujet du projet de loi qui avait été soumis au comité parlementaire sous forme de projet de loi avant d'être déposé à la Chambre.

Le professeur Rowat: L'important c'est qu'en Suède les documents de travail sont gardés secrets, le gouvernement étant toujours libre de dire qu'il ne s'agit pas d'un document définitif.

M. Railton: C'est justement ce que je voulais souligner. Je suis tout à fait en faveur de la publication d'un livre vert ou blanc comme vous l'avez fait récemment au sujet de l'immigration par exemple. Cela permet en effet au public de faire connaître sa position sur tel ou tel sujet et je trouve l'idée excellente. On a ainsi le temps d'en discuter avant que le Parlement se saisisse de la question.

Mais je parlais de tout à fait autre chose et notamment de conversations qui ont lieu lors des réunions de Cabinet ou de communications écrites à l'intérieur d'un même ministère ou d'un ministère à l'autre, ce qui ne regarde personne.

Le professeur Rowat: Il y a bien entendu des questions controversées telles que les recommandations en vue de l'obtention d'un emploi. Lorsque l'on sait qu'une recommandation de ce genre sera connue du public par le biais de la presse par exemple, il est évident qu'on se gardera de faire des remarques trop critiques au sujet de l'intéressé. Donc lorsque l'on sait qu'une remarque va être aussitôt connue du grand public, on a tendance à faire plus attention à ce qu'on dit des autres et à faire des critiques mal fondées ou des remarques diffamatoires et on hésitera encore davantage lorsqu'il s'agira de faire des remarques écrites. Mais en tout état de cause, je pense que la plupart des gens sont toujours prudents lorsqu'ils écrivent une

[*Texte*]

make defamatory comments and unjustified criticisms of the person, and you will think very carefully before you put pen to paper and sign your name to it. But the point is, if you are making a written recommendation of some kind—and I have had a good deal of experience of this in writing recommendations for students—you think very carefully anyway, even if it is a private letter that you are going to write and sign your name to. So I do not think my recommendations would be very different if they became public property.

In Sweden, of course, what happens—and this happens in this country too—is that really important critical comments are made privately, by telephone. So you put down very careful wording on paper and sign your name to it and then the person concerned phones you up, asking what you really think of this guy and then you give him an earful. Well, that happens in this country too. And it is one way of getting around the problem in Sweden.

• 1025

Mr. Railton: The only trouble there is that if you have given a favourable letter and you give him an earful over the telephone and he is not accepted, your opinion is not very much thought of by the . . .

Prof. Rowat: I am not saying you give a favourable letter, I am saying you give a fair letter. And there is a lot of difference. You are more likely to give an unfair letter if you know it is going to be confidential.

Mr. Railton: I think that is what we all do now, thinking it might become public.

Prof. Rowat: This reminds me of an interesting illustration I got when I was in Denmark. According to the new Danish law they decided that one way of getting around this problem was to make the information and identifications available only to other applicants and not to make it public property. But they thought it was fair that other people should know the background of the others who were applying for the job. So one enterprising newspaper man, although he was not qualified for this particular government job at all, decided to apply for it in order to get access to these other applicants and then write a newspaper story about them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think we will aim for another five minutes of questions and then ask Professor Rowat to give us his views on the guidelines as introduced by Mr. Sharp the other day. Professor Rowat, I think I am going to divide you into three parts: your opening statement, your responses to questions, and then commentary on the guidelines. We will hope that the Vanguard situation clears itself.

Mr. Brewin, you still had a number of minutes of questioning left.

Mr. Brewin: I had finished my questions.

Prof. Rowat: You know, Mr. Brewin's question really was a good lead into my comments about guidelines.

[*Interprétation*]

lettre de recommandation, que celle-ci soit rendue publique ou non. Je ne pense dès lors pas que ces recommandations seraient différentes si elles tombaient dans le domaine public.

En Suède tout comme chez nous si on a des critiques vraiment graves à formuler à l'égard de quelqu'un, on le fait généralement par téléphone. Donc d'une part on écrit une lettre de recommandation mûrement réfléchie et d'autre part on a son franc-parler au téléphone avec le patron éventuel. C'est ce que nous faisons.

M. Railton: L'ennui c'est que si après une lettre de recommandation favorable vous dites tout le contraire au téléphone, si bien que le candidat n'obtient pas son poste, on fera à l'avenir peu de cas de votre opinion.

Le professeur Rowat: Je n'ai pas parlé d'une lettre favorable, mais d'une lettre de recommandation juste ce qui n'est pas la même chose. La lettre de recommandation risque davantage d'être injuste lorsqu'on sait qu'elle est confidentielle.

M. Railton: Je pense que c'est ce que nous faisons tous dans la crainte que ces lettres soient publiées.

Le professeur Rowat: Ce qui me rappelle un cas intéressant dont on m'a parlé au Danemark. Une nouvelle loi adoptée au Danemark qui vise justement à surmonter cette difficulté, prévoit que les renseignements contenus dans les lettres de recommandation ne peuvent être communiqués qu'aux autres candidats mais non pas rendus publics, sinon il ne serait que juste que tous les candidats connaissent le curriculum vitae des personnes cherchant à obtenir le poste. Après quoi un journaliste entreprenant, bien que n'ayant aucune compétence pour postuler ce poste, a néanmoins introduit une demande afin d'obtenir le curriculum vitae des autres candidats, après quoi il a rédigé un article à leur sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons consacrer encore cinq minutes aux questions, après quoi, nous demanderons à M. le professeur Rowat de bien vouloir nous dire ce qu'il pense des directives présentées par M. Sharp l'autre jour. Je pense que nous allons procéder de la sorte. On va commencer par votre déclaration d'ouverture, après quoi vous allez répondre aux questions et enfin vous nous donnerez votre avis au sujet des directives. Nous espérons que d'ici là la situation à l'immeuble Vanguard sera normalisée.

Monsieur Brewin, il vous reste encore quelques instants pour poser des questions.

M. Brewin: J'ai terminé.

Le professeur Rowat: Les questions posées par M. Brewin vont justement servir d'introduction à ce que j'avais à dire au sujet des directives.

[*Text*]

Mr. Brewin: I am not seeking to get my questions before posterity, as it has been said, but I would like to get the answer in a form that would be widely available.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Professor Rowat, would you like to go over the guidelines one by one and deal with them, or do you want to expose yourself to more questions?

Professor Rowat: I really had not intended to give as detailed a comentary on the guidelines. I was going to give my general comments on them in my presentation, and this would provide an effective reply to Mr. Brewin too, I think, then some comments on Mr. Baldwin's bill, then some concluding comments, an then I would be very pleased to conclude the session with questions and answers.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then you would like at this stage to go to Mr. Baldwin's bill. Am I correct in that?

Professor Rowat: Well, the guidelines.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Professor Rowat: My general comment on the guidelines is simply to agree with Mr. Brewin, that they were hardly a giant step forward. I think they were a faltering step. But, on the other hand, they were a step. I think the government was acting in good faith, despite what some members of the Opposition said in the debate in Parliament. But the government was very weak-kneed in what it did, and it naturally tended to favour itself. When it doubt, favour yourself, if you are the one presenting a proposal. And this is what governments always do. So it seems to me that what they did, and it is plain from the presentation that was made in Parliament, was to look over the list of exceptions in secrecy laws, such as the Swedish secrecy law, the United States Freedom of Information Act and any laws they could find, and added all these exceptions together and made a long list of exceptions, which were couched in very restricted terms.

So although the general principle is there, it is stated at the beginning, of course the exceptions have almost swallowed the rule. So my feeling is that there are too many exceptions and they are stated too narrowly.

The second important point is the one that Mr. Brewin touched upon, and that is that of course it is in the form of guideliens, voluntarily promulgated by the government itself, and to be really effective I think these guidelines should be in the form of legislation passed by Parliament, or part of the constitutional provision.

I could make a few comments about the detailed wording later, if there is time, but I wanted to go on to Mr. Baldwin's bill because it seems to me that it provides the other answer to Mr. Brewin's question, and that is, in order to avoid having the government always making the decisions about what should be secret and what should be open, if you give that decision solely to the government, even if there are guidelines it is always i the position of slipping things into the exception—"we must keep it secret because it falls under category so-and-so of the exception"—there is nobody to challenge the government on this. They can always stretch the exceptions to fill up any claim that they wish to make for secrecy.

[*Interpretation*]

M. Brewin: Je ne tiens nullement à immortaliser mes questions, mais j'aimerais néanmoins que les réponses soient largement diffusées.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur le professeur, est-ce que vous préféreriez commencer par les directives ou préférez-vous d'abord répondre à d'autres questions?

Le professeur Rowat: Je n'avais pas pensé examiner les directives en détail. J'avais l'intention de vous exposer ma position générale, répondant ainsi par la même occasion aux questions posées par M. Brewin, après quoi je comptais dire quelques mots au sujet du bill proposé par M. Baldwin; pour terminer je pensais répondre aux questions qui me seraient posées.

Le coprésident (M. McCleave): Vous voudriez donc commencer par le projet de loi de M. Baldwin?

Le professeur Rowat: Les directives.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord.

Le professeur Rowat: Au sujet des directives, donc, je suis d'accord avec M. Brewin pour dire que celles-ci ne constituent guère un progrès remarquable, mais tout juste un petit pas en avant. Je pense néanmoins que le gouvernement est de bonne foi, quoique les membres de l'Opposition aient pu en dire lors des débats à la Chambre; mais le gouvernement n'était pas suffisamment ferme et il n'est que naturel qu'il ait cherché à se faire valoir lors de la présentation de son projet de loi, ce que les gouvernements font d'ailleurs partout et toujours. Le gouvernement donc a étudié toutes les exceptions aux lois sur les secrets, entre autres la loi suédoise, la loi des États-Unis et toutes les autres lois qu'il a pu trouver pour établir ainsi une longue liste d'exceptions rédigées en termes extrêmement restrictifs.

Donc, bien qu'il existe un principe général énoncé au préambule, les exceptions sont néanmoins tellement nombreuses qu'elles rendent la règle caduque. Donc à mon avis, il y a trop d'exceptions et elles sont énoncées de façon trop restrictive.

Par ailleurs, ainsi que M. Brewin l'a exprimé, des directives adoptées par le gouvernement, doivent pour être réellement efficaces prendre la forme de lois adoptées par le Parlement.

Si le temps me le permet, j'aurais quelques mots à dire au sujet de l'énoncé de ces directives, mais je voudrais commencer par le projet de loi de M. Baldwin qui à mon avis fournit une réponse aux questions posées par M. Brewin au sujet de la question de savoir si cela doit toujours être au gouvernement de décider de ce qui doit être secret ou ne pas l'être. Si cette décision appartient uniquement au gouvernement et si ces directives sont adoptées, le gouvernement peut toujours prétendre à l'exception.

[*Texte*]

• 1030

There are two important principles in Mr. Baldwin's bill. One is the one that I have been arguing for ever since 1966, and that is that we should reverse the principle of secrecy to the principle of openess; that is, the general proposition should be that everything is open unless it is declared secret under specific legislation for a good reason, whereas our principle now is that everything is held secret by the government and is released at its descretion. Mr. Baldwin's bill then incorporates that principle, the general principle that everything should be open unless for a good reason it is kept secret.

The second important principle there is that there should be a judicial decision about what is to be released in the case of a refusal to release being challenged by a citizen or by the press. In this case the bill provides that the government must justify before the court, must give good reasons why it feels that certain documents should be privileged or held secret.

Let me make one or two criticisms of that bill, though. It seems to me that the bill needs to be stated in a great deal more detail. There are all kinds of problem areas that need to be dealt with by legislation. I think that far too much is left to judicial discretion in the Baldwin bill. It is stated in very vague terms and it is left to the judge to decide what principles to apply and to decide what should be held secret and whether to accept the government's justification. In order to avoid giving the judiciary such a wide area of discretion, it seems to me that Parliament itself must spell out in great detail its principles of openness and secrecy, what is to be held secret and for what reason. This then will provide much more of a restriction on the government of the day.

Those are my general comments on the Baldwin bill. It seems to me that leaving it so vague and leaving so much discretion to the judiciary is sure to give the government a chance to argue against the bill for this reason. This is my reason for saying that Parliament should spell out a much more detailed bill.

My conclusion, Mr. Chairman, is that secrecy is a great convenience for the government and we must not let the government take the stand that it is not going to reform the situation and say, "Come Leo, come Lo, my status is quo". We must build a strong public opinion in favour of openness because the government is not going to move singificantly in this area unless it knows that there is a strong public opinion in favour of this kind of reform. It seems to me that we are much too complacent about leaving this whole area in the hands of the government, that we are much too complacent about the dangers of secrecy and the need for reform. I think that the situation is so sad that our eyes should be filled with tears and sadness about this situation. We are like the dachshund in the little anonymous rhyme: "There was a dachshund one for one, he had no notion how long it took to notify his tail of his emotions, and so it was that though his eyes were filled with tears and sadness, his little tail went wagging on because of previous gladness."

It seems to me that that is the situation we are in. Our eyes should be filled with tears and sadness about this but our little tails go wagging on because of previous gladness. My point is that the need for reform is very great but we still have not recognized it sufficiently.

[*Interprétation*]

Le bill de M. Baldwin contient deux principes importants: d'une part, ce que je ne cesse de dire depuis 1966, qu'il faut abandonner le principe du secret pour un principe de publication, c'est-à-dire que tout doit être rendu public, sauf lorsqu'il s'agit d'un secret conformément aux dispositions d'une loi bien précise, alors qu'actuellement le gouvernement considère que tout est secret et ne publie les choses que lorsqu'il le juge utile. Donc, le bill de M. Baldwin repose sur le principe que tout doit être rendu public, sauf les questions qui doivent rester secrètes pour des raisons valables.

Le deuxième principe du bill prévoit une décision judiciaire lorsqu'un citoyen ou la presse font appel d'un refus de publication. Le bill prévoit qu'en pareil cas, le gouvernement doit motiver son refus devant les tribunaux, expliquant les raisons pour lesquelles tel ou tel document ne saurait être divulgué.

Cependant, j'ai quelques critiques à adresser à l'égard de ce bill. Premièrement, ce bill doit être exposé plus en détails. A mon avis, de nombreuses questions épineuses peuvent être réglées par voie législative et non pas par voie judiciaire ainsi que cela est prévu dans le projet de loi de M. Baldwin. En effet, dans ce bill, c'est au juge de décider et cela selon des critères non-précisés, quels documents doivent rester secrets et s'il faut ou non accepter les explications formulées par le gouvernement. Afin de ne pas donner de pouvoirs aussi étendus à la magistrature, j'estime que c'est au Parlement de préciser en détails les principes régissant le secret ou la publication des documents, ainsi que les motifs dans un cas ou dans l'autre. Ce sont des lois de ce genre qui serviraient de frein au gouvernement en place.

Voilà donc ce que j'avais à dire au sujet du bill de M. Baldwin. Le fait même que ce bill doit exprimé en termes aussi vagues et donne des pouvoirs aussi étendus aux tribunaux renforcera la position du gouvernement qui s'y opposera bien entendu. C'est pourquoi je serais en faveur d'un bill beaucoup plus détaillé.

Pour conclure, je dirais donc que le secret est très pratique pour le gouvernement et c'est pourquoi nous ne devrons pas lui permettre de maintenir le *statu quo*. Or, pour obliger le gouvernement à prendre des mesures dans ce sens, il faut mobiliser l'opinion publique, car ce n'est qu'alors que des réformes seront entreprises. Je trouve que nous avons tort d'abandonner ce problème entièrement au gouvernement et de ne pas accorder suffisamment d'importance à cette question du secret et de sa réforme éventuelle. La situation est à mon avis déplorable. Nous sommes comme le dachshund dont les yeux sont remplis de larmes, mais dont la queue continue toujours à frétiller de joie pour des raisons longtemps dépassées.

Nous devrions donc pleurer, non pas nous réjouir, car il y a un besoin urgent de réforme même si nous ne nous en rendons pas encore compte.

[*Text*]

Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Rowat. You and the Joint Chairman make me think I am sitting in poets' corner.

I can now advise that there has been a fire in the Vanguard Building, that the building has been evacuated, that we have no idea how much if any of our proceedings have been recorded this morning or if, indeed, the recording will be resumed before our meeting ends at eleven o'clock. Professor Rowat, I am very sorry because what you are saying is very important from our standpoint. I hope there are people with good memories when we get down to writing a report on these two topics.

Mr. Robinson, or perhaps Mr. Baldwin first because he was dealing with your bill.

• 1035

Mr. Baldwin: I will make a very brief comment here; in fact, I will say nothing at all because I will have an opportunity later on. I think I will defer to other people, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Dr. Rowat, with respect, I am not quite as pessimistic about our approach and how far we have gone as you are, and about how dismal . . .

Professor Rowat: I do not think I am either; it provided an excuse to give the poem.

Mr. Robinson: I hope it is just an excuse, and fortunately maybe it is, that we are not being recorded because I would hate to have some of this on the record.

It seems to me, and I think you would agree with this, it is understood that Sweden has had this open-door policy on information for some 200 years. This being so, would you not agree that we are not doing too badly by coming up with our 16 paragraphs of openness at this time in the Canadian Parliament?

Professor Rowat: It is just after the faltering step, as I say. I think the reform has to be a giant step. It has to be a significant move to alter attitudes. I think this is very important, that laws can alter people's attitudes. Mr. Reid in his presentation was talking about the implementation of the guidelines and complaining that it took a long time for this to percolate down through the bureaucracy. If the step is a tiny, faltering one, it is not going to change the attitudes of the civil service very much. I think it has to be a gigantic, significant reform so that they know that the situation has changed and they are expected to act differently in the future.

Mr. Robinson: You are quoted in the *Citizen* of October 21, 1969, as saying:

> Our main principle, copied lavishly from the British system, is that all administrative activities and documents shall be secret unless and until government chooses to reveal them.

You are saying, then, that you feel the reason we are not making greater progress is because we follow the British system too much.

[*Interpretation*]

Je vous remercie.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie, monsieur Rowat. A vous entendre parler ainsi que le coprésident, je me serais cru à une assemblée de poètes.

Il y a eu un incendie dans l'immeuble Vanguard qui a été évacué, si bien qu'il est impossible de dire si notre réunion a été enregistrée ou non. Pas plus d'ailleurs qu'il y a moyen de savoir si l'enregistrement va reprendre avant la fin de la réunion prévue pour 11 heures. Je regrette énormément, monsieur le professeur, parce que ce que vous aviez à nous dire est très important pour nous et j'espère qu'il y aura des gens qui sauront se souvenir et de ce que vous avez dit pour écrire un rapport sur ces deux sujets.

La parole est à vous, monsieur Baldwin, puisque M. Robinson a parlé de votre Bill.

M. Baldwin: Je préférerais ne rien dire pour le moment et laisser la parole à d'autres, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson, dans ce cas.

M. Robinson: Monsieur le professeur, je ne suis pas aussi pessimiste que vous au sujet de notre approche de ce que nous avons déjà fait.

Le professeur Rowat: Je ne suis pas pessimiste non plus.

M. Robinson: Ce n'est peut-être pas mauvais que l'enregistrement soit en panne pour l'occurrence.

Je crois savoir que cela fait déjà quelque 200 ans que les informations ne sont pas tenues secrètes en Suède, et je trouve que comparativement nous n'avons pas de quoi avoir honte avec les 16 premiers articles sur la publication des documents dont le Parlement a été saisis.

Le professeur Rowat: La réforme ainsi que je l'ai dit doit constituer un progrès très sensible afin de changer les attitudes. Car en effet les lois peuvent modifier les attitudes des gens. Dans son mémoire M. Reid mentionnait la mise en œuvre des directives, ajoutant qu'il fallait beaucoup de temps avant que ces directives ne soient réellement appliquées aux divers niveaux de l'administration. Or, si la réforme est hésitante et limitée, elle n'arrivera pas à modifier profondément l'attitude des fonctionnaires. Il faut à mon avis que la réforme soit suffisamment profonde pour faire comprendre aux fonctionnaires qu'à l'avenir ils doivent agir autrement.

M. Robinson: Le Citizen en date du 21 octobre 1969 vous citait comme suit:

> Notre principe directeur, repris du système britannique, veut que toutes les activités et documents administratifs doivent rester secrets sauf lorsque le gouvernement en aura décidé autrement.

Voulez-vous dire donc qu'à votre avis la lenteur de nos progrès réside justement dans le fait que nous suivons de trop près le système britannique?

[*Texte*]

Professor Rowat: Yes. Although I am arguing as Mr. Baldwin is for a reversal of the principle, I think this would be the gigantic, symbolic change: the government and Parliament should say, "From now on, our principle is openness and we are going to hold things secret only for specific stated reasons." That is the change that is needed, a symbolic change.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But that was the point that Mr. Sharp made last week, that now the emphasis has been shifted. I gather you think, Mr. Rowat, the exceptions are so almost all-emcompassing that there is not much left of the principle. But he did emphasize that the government thought it was stating a new principle, "openness unless" rather than "closed unless."

Professor Rowat: That is right. But the principle was only stated by the government. I think it has to be embedded in the law plans of Parliament or preferably in the constitutional law.

The Joint Chairman (Senator Forsey): "Abandon hope, all ye who enter there."

Mr. Robinson: Would I understand, then, that the difference is that in Sweden the emphasis is on openness with exceptions whereas in Canada it is on secrecy with discretion on releasing information.

Professor Rowat: Right.

Mr. Robinson: Furthermore, following it a step further, would you agree that in the case of the openness situation they have in Sweden, the onus is on the government to prove that they can withhold a document whereas in the Canadian system the onus is on the people to show that they are entitled to see the document?

Professor Rowat: Well stated. Yes, I would agree.

Mr. Robinson: When we start talking about these exceptions I wonder to what extent there are exceptions in the Swedish system. I have not been able to find out in any of the material I have read just how extensive this exception situation is. It may be to the point, with 200 years experience, that they have exceptions to almost everything. Although they are going through this charade, they think, "Oh yes, we have an open-door policy with regard to information, it may in fact be much more strict than what we have in Canada today. Would you care to comment on that?

• 1040

Professor Rowat: Well, it is true that the things that need to be kept secret are kept secret in Sweden. The three main things, if you look at the chart, are the ones on the right hand side: departmental working papers, personal and business information and security documents. The point is that the ordinary run-of-the-mill information held by government departments which will not do any harm at all to be released is available to the public in Sweden; here, it is not, unless a public relations officer chooses to write a pamphlet and issue the information to the public.

The point is that any citizen should be able to walk in and get information about something that he is interested in. This is not security information, it is just ordinary governmental information held by government departments.

[*Interprétation*]

Le professeur Rowat: C'est bien cela et je suis en faveur d'un changement fondamental et symbolique, le gouvernement faisant savoir clairement que dorénavant tout soit rendu public sauf les questions qui devront rester secrètes pour des raisons bien déterminées. Il faut donc une réforme fondamentale.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais M. Sharp avait justement souligné la semaine dernière que les priorités ont bien été renversées. Vous semblez dire, monsieur Rowat, que les exceptions risquent d'annuler le principe. Néanmoins M. Sharp avait souligné le fait que le gouvernement partait d'un nouveau principe selon lequel tout document serait rendu public sous certaines réserves et non pas que tout serait secret sous certaines réserves.

Le professeur Rowat: C'est vrai, mais ce principe a été énoncé par le gouvernement. A mon avis ce principe devrait être énoncé dans une loi du Parlement ou mieux encore dans la constitution.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous risquez d'ouvrir un panier de crabes.

M. Robinson: Donc, si je comprends bien, en Suède tout est dans le domaine public sauf exception, alors qu'au Canada tout est secret sauf exception.

Le professeur Rowat: C'est exact.

M. Robinson: De plus, en Suède c'est au gouvernement de justifier la non divulgation d'un document, alors qu'au Canada c'est aux citoyens de prouver qu'ils ont droit de connaître la teneur d'un document.

Le professeur Rowat: C'est tout à fait exact.

M. Robinson: Je me demande dans quelle mesure il existe des exceptions en Suède. Dans les documents que j'ai consultés je n'ai rien trouvé au sujet de l'emploi de ces exceptions. Il se pourrait fort bien qu'il existe des exceptions à pratiquement tout, vu qu'ils ont déjà une expérience de 200 ans en la matière. Il se pourrait donc que dans la pratique et malgré tous les principes, on soit beaucoup plus strict en Suède que chez nous en matière de divulgation des documents du gouvernement. Qu'en pensez-vous?

Le professeur Rowat: Il est évident que ce qui doit rester secret reste secret en Suède. Comme vous le voyez sur le diagramme, les questions secrètes figurent du côté droit et notamment les documents de travail des ministères, les informations personnelles et d'affaires et les documents relatifs à la sécurité. Ce qui compte c'est que les renseignements ordinaires détenus par les différents ministères dont la divulgation ne pose pas de problème peuvent être rendus publics en Suède, alors que chez nous cela ne se fait pas, à moins qu'un agent chargé de relations publiques décide d'en informer les citoyens.

Or, tout citoyen devrait pouvoir avoir accès à n'importe quel renseignement du gouvernement ne se rapportant pas aux questions de sécurité.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Surely we would be much farther ahead, before we are finished with this thing, if we could get the actual law in Sweden which specifies the exceptions. That should not be hard to get, should it, Mr. Rowat?

Professor Rowat: No.

An hon. Member: It is in the library. I have a copy.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You have a copy. Well, it ought to be placed before this Committee at some stage I think.

Mr. Robinson: I would like to just draw one more thing to your attention, Dr. Rowat. There is an article in the *Journal* of June 7, 1972 by Gordon Robertson which says that:

> Professor Donald C. Rowat of Carleton University says "there will always be the problem of drawing the line between the government's need to deliberate confidentially and the public's need of information. It is simply a question of emphasis."

Would you care to comment on that?

Professor Rowat: That is what I spent the first 15 minutes commenting on. This chart is intended to illustrate that it is a question of emphasis along this continuum, that it is not complete secrecy, it is not complete openness, but it is a question of where you stop along the continuum.

That article, I think, of Robertson's was published in the *Globe and Mail* and I wrote a reply to it and I have provided the Clerk of your Committee with a copy of my reply. I was really objecting to Robertson quoting me favourably because his whole emphasis was different from mine. He was criticizing government leaks and I was trying to argue that there should be far more openness and release of government information.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I imagine that article was a short version of his paper to the Royal Society, was it?

An hon. Member: Maybe.

Professor Rowat: I think it was published in full in the *Globe and Mail*.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, was it?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have the documents here and if the Committee is interested perhaps we could publish the Robertson article and the letter from Professor Rowat, then it would give us at least something on record this morning. I am afraid we are going to have a somewhat scant volume indeed. Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Agreed. Mr. Baldwin.

Professor Rowat: Mr. Chairman, may I just intervene in reply to Senator Forsey's comment? There is a very good article and I think it is in the Journal of Comparative Law, by Stanley Anderson, on the Swedish system and the new law in Denmark and Norway. He publishes the laws at the back of his article. If the Committee is unable to get hold of a copy of that article, I could provide a photostatic copy.

[*Interpretation*]

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Ce serait une bonne chose si nous pouvions avoir un exemplaire du texte de loi suédois relatif à ces exceptions. Est-ce qu'il y aurait moyen de l'obtenir, monsieur Rowat?

M. Rowat: Certainement.

Une voix: Il y a un exemplaire à la bibliothèque et j'en ai un moi-même.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Le Comité devrait également en avoir un.

M. Robinson: J'aimerais encore vous signaler un article paru dans le *Journal* en date du 7 juin 1972, article signé par Gordon Robertson qui disait ce qui suit:

> Le professeur Donald C. Rowat de l'Université Carleton disait «Il y aura toujours d'une part le besoin du gouvernement de sauvegarder le secret de ses délibérations et d'autre part le besoin du public d'obtenir des informations. C'est une question d'importance.»

Pourriez-vous préciser votre pensée?

Le professeur Rowat: C'est ce que j'ai fait pendant mon premier quart d'heure de temps de parole. Ce graphique montre justement qu'il s'agit d'une ligne continue et non pas du secret total d'une part et de la divulgation totale de l'autre.

M. Robertson avait publié son article dans le journal le *Globe and Mail* et j'avais d'ailleurs répondu à cet article, un exemplaire de ma réponse ayant déjà été remis au greffier du Comité. En effet M. Robertson dans son article avait donné une fausse interprétation de ce que j'avais dit, car alors que lui critiquait les fuites dans le gouvernement, moi au contraire je prétends que le gouvernement doit agir avec plus de franchise et publier davantage l'information.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je suppose que cet article était un résumé du document qu'il a soumis à la *Royal Society*.

Une voix: C'est possible.

Le professeur Rowat: Son article a été publié dans le *Globe and Mail*, en entier.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Tiens, tiens.

Le coprésident (M. McCleave): Nous en avons un exemplaire et si vous le voulez nous pourrions faire reproduire l'article de M. Robertson ainsi que la réponse du professeur Rowat, ce qui étoffera le compte rendu de notre réunion de ce matin. Vous êtes d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Monsieur Baldwin.

Le professeur Rowat: Puis-je répondre à ce que le sénateur Forsey vient de dire. Un excellent article a été publié par Stanley Anderson, dans la revue *Journal of Comparative Law;* cet article traite du système suédois ainsi que de la nouvelle loi en vigueur au Danemark et en Norvège, les textes des lois figurant à la fin de cet article. Si vous n'arrivez pas à en trouver un exemplaire, je pourrais vous en faire parvenir une photocopie.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think we will deal with that in the steering committee as to publication of these laws. Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: I have a couple of questions to Professor Rowat arising out of comments made in a task force report—this is one that was released—a task force on government information. I think Mr. Bernard Ostry, now with the public service, was a member of that force and other distinguished people.

I will just read two or three short paragraphs and ask Professor Rowatt if he agrees or disagrees, leaving him an opportunity at the end to make any comments to this statement:

> Unless government can contain the spread of apathy, alienation and disaffection among their people, the democratic system must inevitably succumb to the gradual rotting of a vitality which generates public violence and the consolidation of governmental power and a degree of dictatorship.

Would you agree with that comment generally?

Professor Rowat: Well, that fits in with "our eyes should be filled with tears of sadness", I suppose, I am not quite that pessimistic, but . . .

Mr. Baldwin: Then, here is another short paragraph:

> The government has an obligation to provide full objective and timely information, citizens have a right to such information.

I judge from what you have said already that your answer to that would be in the affirmative. And again:

• 1045

> The assumption behind most government activity is that until an official designates information as generally available, it must remain classified.

The people, and particularly the press, must sometimes make extraordinary effort to get government information, and when they do get it, it may arrive through obscure processes of preselection. The atmosphere these difficulties create damages the very credibility of the information. Moreover, the information may be incomplete or too late to inspire constructive response; too late to give the people any sense of their own involvement in the processes of government. Would you agree with that?

Professor Rowat: A comment I would like to make on that is something about the general principle of secrecy and release of information by discretion, that it leads to what the Americans call "managed news" or what you might call "planted information". Government departments are very prone to put out only favourable information about their own activity and this is natural and human. They want to put a favourable light on what they are doing, and if the release of information is at the discretion of a minister an a department, of course it is going to release favourable information. It is only the general principle of openness that is going to allow the citizens to get in and find out what is really going on; to have access to the files to find out for themselves. And particularly, of course, it is extremely important that newspapermen have this access, so that they can write their own stories instead of depending upon government handouts by public relations officers.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Nous en discuterons à la réunion du comité de direction. Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Je voudrais poser quelques questions au professeur Rowat au sujet du rapport du groupe de travail chargé d'étudier les informations du gouvernement. M. Bernart Ostry qui fait maintenant partie de la Fonction publique faisait partie de ce groupe de travail ainsi d'ailleurs que d'autres personnalités éminentes.

Je vais vous donner lecture de deux ou trois paragraphes de ce rapport, après quoi je demanderai au professeur Rowat s'il est d'accord ou non avec son contenu, après quoi il pourra nous donner son avis à ce sujet.

> Si le gouvernement ne réussit pas à entraver l'apathie, l'aliénation et la désaffection du public, le système démocratique sera inévitablement sapé par la violence et la consolidation du pouvoir du gouvernement qui débouchera sur un degré plus ou moins contraignant de dictature.

Que pensez-vous de ces lignes?

Le professeur Rowat: Cela est plus ou moins conforme avec ce que j'avais dit, bien que je ne sois peut-être pas aussi pessimiste.

M. Baldwin: Il y a encore un petit paragraphe:

> Le gouvernement est tenu de fournir des informations complètes, objectives et à jour et les citoyens ont le droit de s'attendre à obtenir de telles informations.

Je suppose que vous êtes tout à fait d'accord. L'article dit plus loin:

> Or le gouvernement part du principe que sauf lorsqu'un fonctionnaire décide que telle ou telle information peut être rendue publique, elle doit rester secrète.

Les citoyens et les membres de la presse en particulier doivent parfois faire des efforts extraordinaires pour obtenir des informations du gouvernement, informations qui bien souvent leur arrivent après un processus obscur de sélection. Or ces difficultés entament sérieusement la crédibilité de ces informations. En outre les informations arrivent bien souvent trop tard de façon incomplète pour pouvoir susciter des réactions constructives, si bien que le public n'a pas l'impression de participer à l'action du gouvernement. Qu'en pensez-vous?

M. Rowat: Le principe de garder les documents secrets et de ne les publier que selon le bon vouloir du gouvernement débouche sur ce que les Américains appellent les nouvelles «dirigées» ou ce que l'on pourrait également appeler information «orientée». Il est évident que les ministères ont tendance à publier uniquement les informations qui leur sont favorables, ce qui n'est qu'humain. Chacun a tendance à vouloir se montrer sous son meilleur jour et s'il appartient au ministre de décider quels documents vont être publiés et quels ne le seront pas, il est évident qu'il ne publiera que les informations qui lui seront favorables. Ce ne sera donc que lorsqu'on aura adopté le principe de l'ouverture et de la divulgation que les citoyens pourront apprendre ce qui se passe réellement; ceci est particulièrement important pour les membres de la presse afin qu'ils puissent écrire leurs articles d'après leurs propres sources et non pas dépendre uniquement de ce que les agents du gouvernement ont bien voulu leur distribuer.

[*Text*]

Mr. Baldwin: The final question really would be summing it all up in a way, that while the question of working papers and the critical and other advice that might be tended to ministers prior to any propositions being put forward should necessarily remain on the secret list, with some exceptions, nevertheless it would be much more satisfactory, much more useful to the government and to the public and to Parliament, if, prior to legislation, or prior to the final decision being made, there could be conducted a dialogue, which could only take place if information is in the hands of the people as to the issues involved.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

Dr. Railton.

Mr. Railton: Mr. Chairman, Professor Rowat, the whole question to me is a matter of practicality and I do not think there is very much between the two sides that are discussing this this morning. But I think the thing I would like to hear about is Sweden and the length of time papers are kept secret there.

I think that in the United States, some papers are kept secret for 15 to 20 years. I would think that in some countries it is rather one to two years, and then they have to be made public. In Canada, I do not think it has been decided how long it shall be that these papers that are refused being brought to the public, can be kept a secret. Should it be, say, for the length of the parliament? Or should it be between elections? Or what should it be?

I think that certain things that have to be kept secret would not be kept secret in countries like Sweden. So to come to the point: is there any limit in Sweden to the length of time that these papers refused to the public can be kept secret?

Professor Rowat: It depends on the character of the document: but the ones that are kept secret in Sweden are mainly ones that are kept secret for security reasons, and therefore the length of the time is rather long—I think it is something like 10 or 20 years. It seems to me that in Canada there is a general 30-year rule now for the release of historical information from the Archives; but of course it is not a problem for the great bulk of governmental information if we follow the principle of openness, because it is automatically open as soon as it is a finished document.

Mr. Railton: I think we have swung to that point pretty well already. We have a fairly open policy except for those guideline particulars.

Professor Rowat: Except that the government has the discretion about what it wishes to release.

Mr. Railton: But who else should have it? Are we going to govern this country of are we . . .

Professor Rowat: Well, if you could reduce the area . . .

Mr. Railton: I think myself the trouble is that we want participation by everybody in this country instantly—this is part of our trouble. It is the change in society. I think that the amount of participation people can take has got to be graded in time. Otherwise we would have chaos.

[*Interpretation*]

M. Baldwin: Donc, pour résumer, on pourrait dire que même si les documents de travail ainsi que différents conseils que l'on donne au ministre doivent rester secrets à quelques exceptions près, ce serait néanmoins mieux pour le gouvernement, pour le public et pour le Parlement d'entamer un dialogue avant l'adoption définitive des projets de loi, dialogue qui ne peut avoir lieu que si le public dispose déjà de toutes les données relatives à la question faisant l'objet de la discussion.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie.

Monsieur Railton.

M. Railton: Tout ceci se résume pour moi à l'aspect pratique des choses, ce qui n'a pas encore été abordé ce matin. Ainsi j'aimerais savoir pendant combien de temps les documents restent secrets en Suède.

Aux États-Unis je crois que les documents restent secrets pendant quinze ou vingt ans. Dans d'autres pays par contre les documents ne restent secrets que de un à deux ans, après quoi ils doivent être publiés. Par contre au Canada nous n'avons pas précisé la durée pendant laquelle ces documents peuvent rester secrets. Est-ce qu'ils doivent rester secrets pendant la durée d'une législature ou entre deux périodes électorales.

Je voudrais donc savoir quelle est la limite maximale pendant laquelle les documents peuvent rester secrets en Suède.

M. Rowat: Tout dépend de la nature du document; en Suède les documents secrets concernent essentiellement des questions de sécurité et c'est pourquoi ils restent secrets assez longtemps, de dix à vingt ans notamment. Au Canada, il faut que trente ans aient passé avant que l'on puisse publier des informations historiques gardées dans les archives. Mais pour la majeure partie des documents du gouvernement il en serait tout autrement si l'on adoptait le principe de la divulgation, car tout document serait automatiquement publié dès lors qu'il serait un document définitif.

M. Railton: Je crois que nous avons déjà une politique assez ouverte sous réserve de ces directives.

M. Rowat: Mais le gouvernement est libre de décider quels seront les documents publiés et lesquels ne le seront pas.

M. Railton: Mais qui voulez-vous qui décide, si ce n'est pas le gouvernement.

M. Rowat: On pourrait peut-être réduire le champ d'application.

M. Railton: Ce qui ne va pas au Canada c'est qu'on voudrait que tout le monde puisse participer tout de suite. La société change. Le niveau de la participation doit être dosé. C'est la seule façon d'éviter le chaos.

[*Texte*]

• 1050

Professor Rowat: Yes, but the release of information is not participation in that sense.

Mr. Railton: I think it is. I think it is very important not to be completely open in any government running the country properly. I would take great exception to that.

Professor Rowat: I am not quite sure what you are getting at but it seems to me that one of the arguments that is used about the openness system in Sweden is that, in that country, the press is very responsible. For instance, there is not as much yellow journalism; there is not the same danger of bandying about people's reputations and ruining them by yellow journals; whereas we could argue that this would be a great danger in this country.

But on the other hand, my answer to that argument is that the press has been forced to become much more responsible in Sweden because of the openness principle. The press itself recognizes that it can injure people's reputations because it has access to this information, and therefore they have developed their own rules for not ruining people's reputations.

For instance, they do not publish the names of people accused in court until a decision has been made and the person has been declared guilty, which is far different from our system. I am always amazed at the openness of our court system, where people's reputations can be ruined by accusations made against them. They may later be cleared in the courts and declared not guilty, which appears as a small paragraph at the bottom of page 32 of the newspaper; but the accusation several months before that appeared as a banner headline. That seems to me unfair.

An hon. Member: Very good.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In your continuum, you have "Completed department documents" falling pretty well within disclosure, and "Department working papers" falling without. What is the difference between the two? Is it not possible that if you had an ingenious minister or an ingenious public servant in Sweden, that they would see that there was nothing that was ever a completed department document; that it needed some "i" to be dotted or "t" to be crossed before it became completed. Is there any problem there or am I just being suspicious?

Professor Rowat: No, I think that is a very shrewd guess, and a comment that I was going to make is that many of the dangers that we fear about the openness principle are got around in Sweden because the government and the civil servants still have a great deal of discretion; and the reason is that they can put things under the secrecy rules. They can always say, "This document is not finished. I have not finished working on it yet; therefore, I cannot release it." This illustrates the importance of the tradition, and that the whole tradition is different in Sweden. Public servants, simply, are much more responsible about declaring a document finished and releasing it.

[*Interprétation*]

Le professeur Rowat: Oui, mais la dissémination de l'information n'est pas de l'information dans le sens où on l'entend ici.

M. Railton: Je pense que si. Il est important pour un gouvernement de ne pas être complètement ouvert dans son action. J'ai une opinion très arrêtée là-dessus.

Le professeur Rowat: Je ne sais pas ce que vous entendez par là, mais il me semble qu'un des arguments qui est souvent utilisé concernant le système d'ouverture au public en Suède a trait au fait que dans ce pays la presse est responsable. Par exemple, il n'y a pas de journalisme jaune, il n'y a pas beaucoup de danger de voir la réputation des gens ruinée par des journaux à scandales; il y aurait certainement ce risque ici.

Cependant, l'argument vaut dans l'autre sens; si la presse est devenue tellement responsable en Suède, c'est à cause de ce principe de l'ouverture. La presse reconnaît sans difficulté qu'elle peut porter atteinte à la réputation des gens du fait qu'elle a accès à certaines informations; elle s'est astreinte à certaines règles bien précises pour éviter de le faire.

Autre exemple, la presse ne publie pas les noms des inculpés devant les tribunaux avant que le jugement ait été rendu et que les personnes aient été déclarées coupables, ce qui est bien différent de ce qui est fait ici. Je suis toujours surpris de la très grande ouverture de notre système judiciaire qui fait que les réputations des gens peuvent être ruinées par les accusations portées contre eux. Ils peuvent très bien être exonérés par les tribunaux, être déclarés non coupables; les journaux n'y accordent pas la même importance qu'à l'accusation plusieurs mois plus tôt. Il me semble que c'est très injuste.

Une voix: Parfaitement d'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Dans votre continuum, vous incluez «les documents ministériels terminés» parmi ceux qui peuvent être publiés, et non pas «les documents de travail ministériels». Quelle est la différence entre les deux? Ne serait-il pas possible pour un ministre ou un haut fonctionnaire rusé en Suède de s'assurer qu'il n'y ait jamais rien de terminé, de faire en sorte qu'il y ait toujours un point à mettre sur un «i»? Pourrait-il y avoir là un problème ou suis-je trop circonspect?

Le professeur Rowat: C'est une observation qui est tout à fait juste. J'allais ajouter moi-même que bien des risques entrevus ici concernant le principe d'ouverture ont été évités en Suède du fait que le gouvernement et les hauts fonctionnaires ont encore passablement de pouvoirs discrétionnaires; il y a toujours les règles concernant le secret qui s'appliquent. Il y a toujours la possibilité de dire: «Tel document n'est pas terminé. Il y a encore quelque chose à faire; il est impossible de le publier maintenant.» Il y a la tradition qui entre en ligne de compte, et il faut bien avouer que la tradition en Suède est différente. Les hauts fonctionnaires prennent tout simplement leurs responsabilités lorsqu'il s'agit de déterminer si leurs documents terminés peuvent être publiés.

[*Text*]

An hon. Member: They are much more skilful in . . .

Professor Rowat: Yes. But in answer to your question, if there is a real need for secrecy, then the civil servants and the ministers will take advantage of declaring a document not yet finished.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Brewin.

Mr. Railton: May I just challenge what Mr. Rowat said? I challenge these people. I say that civil servants in Canada are very skilful at concealing, too.

An hon. Member: There are many leaks, anyway.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That certainly has got everybody going.

Mr. Brewin.

Mr. Brewin: I would like to develop some access to some unfinished documents; namely, I was very interested in this preliminary table of contents of the public access to his minister's information which Dr. Rowat gave us. I see it is not to be published until the spring of 1976. Are any of these papers available to us before the spring of 1976? We may be through our jobs by then.

Professor Rowat: I have received quite a number of these essays now but they are not edited yet. But after the editing is complete, it seems to me there is no good reason why this information should not be released to this Committeed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): At the discretion of the editor.

Professor Rowat: And also of the International Institute of Administrative Sciences. I suppose I would have to clear it with them, in order to make these essays available.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There are exceptions to this openness policy, even in academic circles.

Mr. Robinson: It is just a sham.

Mr. Baldwin: Emanating from domestic life.

• 1055

Professor Rowat: It is just a sham. It emanates from domestic life. They have experienced one hundred years of being able to open, in effect, their doors to the world, and to their own people and say, look, we have an open door policy, when in actual fact it is much tighter than what we have right here in Canada.

Mr. Brewin: You are speaking of Sweden now? You should take a look into it.

Mr. Railton: Maybe we should all be taking a look . . .

Mr. Leblanc (Laurier): We should all go there.

Some hon. Members: Right, right.

Mr. Robinson: If we have a minute, Mr. Chairman, there is one point I wanted to ask about.

[*Interpretation*]

Une voix: Ils sont plus habiles à . . .

Le professeur Rowat: Oui. Pour répondre à votre question, je suppose que si le secret est nécessaire, les hauts fonctionnaires et ministres se servent de cet échappatoire et considèrent les documents comme non terminés.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Brewin.

M. Railton: Permettez-moi de mettre en doute ce que vient de dire M. Rowat. Je suis prêt à dire que les fonctionnaires au Canada sont tout aussi habiles à retenir l'information.

Une voix: Il y a bien des fuites également.

Le coprésident (M. McCleave): La conversation devient intéressante.

Monsieur Brewin.

M. Brewin: Je voudrais bien avoir accès à certains de ces documents non terminés; je veux faire allusion ici à la table des matières provisoire que nous a donnée M. Rowat concernant le dossier de l'accessibilité du public à l'information. Je vois que la publication n'est pas prévue avant le printemps de 1976. Pourrons-nous avoir certains documents à ce moment-là? Nous n'aurons peut-être pas le temps de les voir.

Le professeur Rowat: J'ai reçu un certain nombre d'essais jusqu'à présent; cependant ils ne sont pas encore révisés. une fois qu'ils le seront, je ne vois pas de raison de ne pas les présenter au Comité.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Au choix du réviseur.

Le professeur Rowat: Et de l'Institut international des sciences administratives également. Je suppose qu'il faudrait obtenir sa permission pour publier les essais.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): La nouvelle politique d'ouverture a ses exceptions, même dans les cercles universitaires.

M. Robinson: C'est un trompe-l'œil.

M. Baldwin: C'est quelque chose qui vient de l'intérieur.

Le professeur Rowat: C'est un trompe-l'œil. C'est quelque chose qui vient de l'intérieur. Depuis cent ans, le pays semble ouvrir ses portes au monde, semble faire preuve de la plus grande franchise envers ses habitants, quand en fait l'information est beaucoup moins libre qu'au Canada.

M. Brewin: Vous parlez de la Suède, n'est-ce pas? Vous devriez examiner la situation de plus près.

M. Railton: Nous devrions peut-être tous . . .

M. Leblanc (Laurier): Nous devrions peut-être tous y aller.

Des voix: D'accord.

M. Robinson: S'il reste encore un peu de temps, monsieur le président, il y a une question que je voudrais poser.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: My understanding is that in the Swedish system generally, when a presentation is being made regarding a bill or something of that nature, they usually incorporate in the presentation a great deal of background information, reports, and so on, that have gone towards reaching that decision. It appears that that is not really the case here. In Canada there is probably no reference made at all to background information but merely a presentation that may have been based on this information, but the information itself is not actually included.

I am wondering if you would care to comment on that and whether this would be helpful to, say, the Opposition if there was greater clarity in presentation of the background information when a bill is presented by a minister?

Professor Rowat: One of the significant aspects of the Swedish system that I guess most countries of the world do not enjoy is that in Sweden the ministries are separate from the government departments.

Most government departments are in the nature of a public corporation in this country. Now, this means that when the government asks for the department's views on a bill, that advice comes in the form of a finished document. It is sent from the department to the minister. Anything sent in the mail as a finished document from one department to the ministry becomes public property, so that even before the bill is published, the recommendations of the department on that bill are available public information. Is this what you are referring to as background information on the bill?

Mr. Robinson: Yes. Then that would not apply, in Canada because we have a different set-up in our department, is that it?

Professor Rowat: This would be part of the significance of tradition. I think what we need is a change in attitudes on the part of the government and of the public servant and a willingness to release this information along with the bill; in other words, the best advice that the senior civil servants can give. It seems to me when they have thought about it and reported their advice in a finished form, that advice should be available as part of the public discussion.

The Joint Chairman (Senator Forsey): How far do they get around it by means of what a Canadian historian has called ce malheureux instrument, le téléphone, le désespoir des historiens. I have heard rumours that they do, in fact, refrain from putting a lot of things on paper and just ring up the minister and say orally what they think, and you cannot get at this.

Professor Rowat: I have had discussions with the Swedes about this, and of course, the thing that we often forget is that this is done all the time anyway in our own system. They do it a little bit more and I have had some of them argue that they should do it even more because it is much more convenient. It is faster; you can have a fuller discussion by telephone, and so on. They did not have the feeling that they were hiding things by the use of the telephone, but that it was just a more convenient device for them to use to conduct their discussions.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Je crois comprendre qu'en Suède, lorsqu'un projet de loi ou toute autre mesure est déposée, il est accompagné d'un grand nombre de documents de base ayant servi à sa préparation. Ce n'est pas le cas ici au Canada. Il n'est pas du tout question de documents de base; la mesure qui est présentée peut très bien ne pas la refléter; il n'y a pas la possibilité de s'y référer.

Je voudrais savoir ce que vous en pensez et si vous estimez qu'il pourrait être utile pour l'opposition, par exemple, d'avoir une présentation beaucoup plus claire des documents de base lorsqu'un projet de loi est déposé par un Ministre.

Le professeur Rowat: Un aspect important du système suédois qui ne se retrouve pas dans beaucoup de pays du monde, je suppose, est le fait que la fonction ministérielle est distincte du ministère lui-même.

La plupart des ministères constituent ce qu'on pourrait appeler des sociétés publiques dans ce pays. Ce qui signifie que lorsque le gouvernement demande à un ministère son opinion conccernant un projet de loi, cette opinion lui parvient sous la forme d'un document fini. Il est envoyé du ministère au ministre. Et tout ce qui est envoyé par courrier du ministère au ministre devient propriété publique, de sorte que même avant la publication du projet de loi, les recommandations du ministère concernant ce même projet de loi sont connues. C'est ce que vous voulez dire lorsque vous parlez de documents de base?

M. Robinson: Oui. Ce ne serait donc pas possible au Canada du fait que le système est différent.

Le professeur Rowat: C'est là où intervient encore la tradition. Ce qu'il faut ici c'est un changement d'attitude de la part du gouvernement et des fonctionnaires, et le désir de faire part de cette information au moment de la présentation du projet de loi; en d'autres termes, il faut réussir à obtenir l'avis le plus éclairé du fonctionnaire. Il me semble que lorsque les hauts fonctionnaires ont eu l'occasion d'examiner la question et qu'ils ont fait part de leurs conclusions sous une forme définitive, cette information doit pouvoir être discutée publiquement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Comment a-t-on pu éviter en Suède ce qu'un historien canadien a appelé: that unfortunate contraption, the telephone, the despair of historians. J'ai entendu dire, en fait, que les fonctionnaires en Suède évitent de tout mettre sur papier et appellent simplement le ministre pour lui dire ce qu'ils pensent. A ce moment-là, il n'y a pas moyen de savoir.

Le professeur Rowat: Il en a été question avec les Suédois; d'autre part, il ne faut pas oublier que ce genre de choses se produit également dans notre système. Ils se servent de ce moyen peut-être un peu plus que nous; il y en a même parmi eux qui disent qu'ils devraient le faire plus souvent; c'est plus pratique, c'est plus rapide, et la discussion peut être plus complète. Ils ne m'ont pas donné l'impression qu'ils voulaient, par l'usage du téléphone, éviter de dévoiler certaines choses; pour eux, il s'agit d'un moyen beaucoup plus pratique dans la conduite de leurs affaires.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I once heard a former member of Parliament say that an oral communication is not worth the paper it is written on.

I have fearful news, Professor Rowat—or perhaps cheerful news. There apparently has been a back-up system at work to attempt to record us during this fire at the Vanguard Building and it is possible that we will have a pretty good transcript of the proceedings this morning. I do hope so because you have been very, very helpful to us. Perhaps you might wish to come back to join our proceedings before we have made our final deliberations on the subject in the light of the other testimony that we will be receiving.

In any event, on everybody's behalf, thank you most warmly for appearing before us this morning.

Some hon. Members: Hear, hear!

Professor Rowat: Thank you very much. I am afraid I must rush away. I am going to be away in Europe for two and one-half months. The proceedings of the Committee may be concluded by then.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We may see you in Sweden.

Professor Rowat: I was going to mention that I have been interviewed on this subject for the Up Canada program, which I think appears at 10 o'clock tonight. They tell me that this program may appear tonight, but that I may have to be commanded further on my comments during that interview, if any of you are interested in watching.

• 1100

Mr. Railton: Could that form part of our transcript?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Dr. Railton and posterity have got together finally.

The meeting is now adjourned.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Un ancien député a dit qu'une communication orale ne vaut pas le papier sur laquelle elle est écrite.

J'ai de mauvaises nouvelles, professeur Rowat, peut-être de bonnes nouvelles. Il semble qu'on ait réussi à mettre sur pied un système de remplacement pour enregistrer nos délibérations de ce matin à la suite de l'incendie qui est survenu à l'immeuble Vanguard. Et il sera possible d'en obtenir un assez bon compte-rendu. Je l'espère, parce que vous nous avez été très utile. Vous voudrez peut-être revenir une fois que nous en serons venus au terme de notre étude; vous avez peut-être quelque chose à ajouter à la lumière des autres témoignages qui auront été entendus.

De toute façon, je tiens à vous remercier au nom de tous les membres du Comité.

Des voix: Bravo!

Le professeur Rowat: Je vous remercie. Je crains de devoir vous quitter cependant. Je serai en Europe pour les deux prochains mois et demi. Il se peut que les travaux du Comité soient terminés au moment de mon retour.

Le coprésident (M. McCleave): Nous vous reverrons peut-être en Suède.

Le professeur Rowat: J'allais mentionner que j'ai été interviewé sur le même sujet pour l'émission *Up Canada* qui sera télédiffusée à dix heures ce soir. Ou plutôt on me dit que l'émission pourrait être télévisée ce soir, qu'il y a une possibilité que je doive attendre, pour être félicité pour l'interview. Certains d'entre vous peuvent être intéressés.

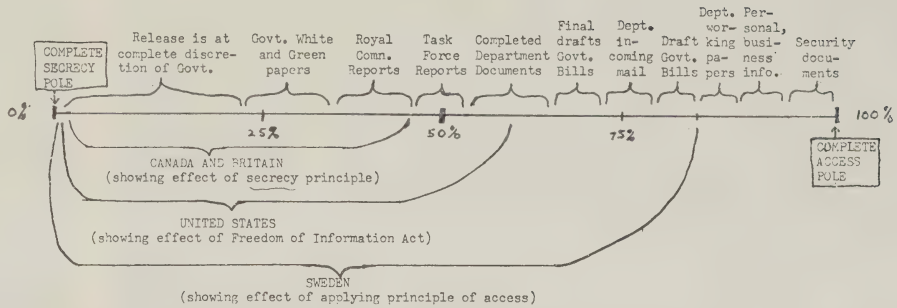
M. Railton: L'interview pourrait-elle être incluse dans le compte rendu?

Le coprésident (M. McCleave): M. Railton et la postérité ont trouvé un terrain d'entente enfin.

La séance est levée.

GOVERNMENTAL SECRECY - ACCESS CONTINUUM

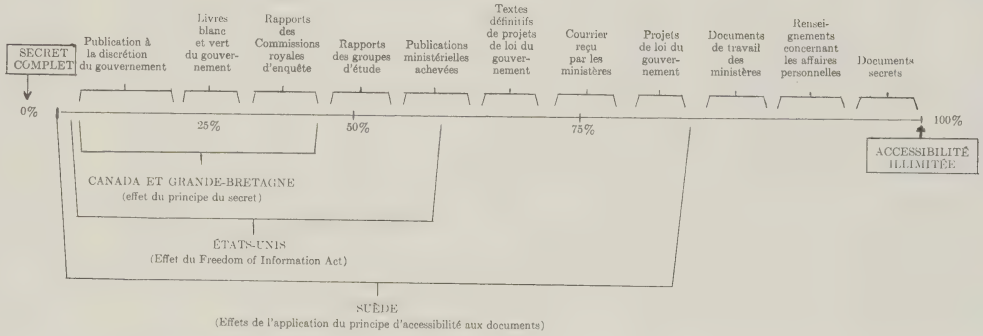
ILLUSTRATING THE CONTRASTING PRINCIPLES
OF SECRECY AND OF PUBLIC ACCESS
TO GOVERNMENTAL INFORMATION



NOTE: Other countries reach to different points along the continuum according to the degree to which they have moved toward Sweden's constitutional principle of open access. Thus Denmark and Norway, with their new laws on access, would probably reach farther than the United States. Canada has moved a small distance along the scale with the Government's new guidelines on the release of documents to Parliament.

TABLEAU D'ACCESSIBILITÉ AUX DOCUMENTS DE L'ÉTAT

ILLUSTRANT LE CONTRASTE ENTRE DIVERS PRINCIPES RÉGISSANT
LE SECRET OFFICIEL ET L'ACCESSIBILITÉ
AUX DOCUMENTS DE L'ÉTAT



REMARQUE: D'autres pays ont atteint divers points de ce tableau dans la mesure où ils ont adopté le principe constitutionnel suédois de l'accessibilité totale. Ainsi, le Danemark et la Norvège, suite à l'adoption de nouvelles lois sur l'accessibilité, dépassent probablement le niveau actuel des États-Unis. Le Canada a fait quelques progrès à cet égard par suite de la promulgation de nouvelles directives gouvernementales concernant la publication de documents destinés au Parlement.

APPENDIX RS1-9
THE GROWING LEAK OF SECRET DOCUMENTS

By Gordon Robertson

Mr. Robertson is clerk of the Privy Council and secretary to the Cabinet. Following are excerpts from an address to the annual meeting of the Royal Society of Canada in St. John's, Nfld.

In 1971 and 1972, there have been a great many leaks of Cabinet documents, something that was almost unknown in Canada until then.

The leaks and the documents provided headlines for the press, ammunition for the parliamentary opposition and embarrassment for the Government. It would be easy to dismiss the leaks as simply interesting or amusing if one believed there was little likelihood of their recurring or continuing. I find it hard to be that hopeful.

While one cannot be completely sure of the circumstances or the motivations that produced them, there is reason to believe that many are the result of attitudes and values held by people with access to classified information who reject any sense of obligation, let alone any over-riding duty, to maintain the confidentiality of Government information in their charge. If that is so, I think the implications may indeed be serious, however well-meaning individual intentions may be.

PAPER GOT REPORT

The leaks really began in 1969 and started with work being done for royal commissions. A research study prepared for the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism was provided to La Presse well in advance of the report of which it formed a part. Also in that year, Time magazine published sections of the study of the Housing Task Force prior to its being tabled in the House of Commons.

In June, 1970, the same magazine, claiming it was quoting from the not yet published report of the LeDain Commission on the non-Medical use of Drugs, revealed one of its alleged recommendations about legalization of the possession of marijuana.

In 1971, four staff members of the Special Senate Committee on Poverty left the staff and, using in part information gathered during their official tenure, published a conflicting report of their own: The Real Poverty Report. Then began the leaks of Cabinet material.

In quick succession, in 1971, a draft of a portion of the Gray Report on foreign ownership in Canada and a record of a Cabinet decision with respect to it appeared without authority. Next was a Cabinet decision relating to the provision of federal funds for the construction of Indian educational centres in Alberta.

On Dec. 23, 1971, The Globe and Mail published details of two 1970 Cabinet documents relating to law and order and possible use of the War Measures Act, with the suggestion that the use of that act to meet civil disturbances had been contemplated long before the FLQ troubles of October 1970. The same paper, on Dec. 30, 1971 published excerpts from two 1971 Cabinet documents relating to the Government's northern development policy for the next 10 years.

APPENDICE RSI-9
LE NOMBRE CROISSANT DE FUITES DE DOCUMENTS SECRETS

Par Gordon Robertson

M. Robertson est greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet. Vous trouverez ci-dessous des extraits d'un discours présenté à la réunion annuelle de la Société royale du Canada à Saint-Jean (Terre-Neuve).

EN 1971 ET 1972, il y a eu de nombreuses divulgations inautorisées de documents du Cabinet, une pratique qui était presque inconnue au Canada jusqu'à cette date.

Les fuites et les documents ont fourni des manchettes à la presse, des armes à l'opposition parlementaire et ont mis le gouvernement dans l'embarras. Il serait facile d'éluder la question en considérant la situation comme simplement intéressante ou amusante, si l'on pouvait croire qu'il est peu probable qu'elle se répète ou qu'elle continue. Il m'est difficile d'être aussi optimiste.

Bien qu'il soit impossible d'être entièrement sûr des circonstances ou des motivations ayant donné lieu à ces fuites, il y a lieu de croire que nombre d'entre elles découlent des attitudes et des valeurs adoptées par les personnes ayant accès aux renseignements classifiés, qui ne se sentent nullement obligées, et qui ont encore moins l'impression que c'est un de leurs devoirs primordiaux, de préserver le caractère confidentiel de l'information gouvernementale qui leur est confiée. Si c'est le cas, je crois que la situation peut comporter des aspects très sérieux, quelque bien intentionné qu'ait pu être l'individu.

RAPPORT FOURNI À UN JOURNAL

Les fuites ont réellement commencé en 1969 avec les travaux effectués pour les Commissions royales. Une étude de recherche préparée pour la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme fut fournie à la presse bien avant le rapport dont elle composait une partie. Cette même année, la publication *Time* publiait en partie l'étude du groupe d'étude sur le logement avant qu'elle ne soit déposée à la Chambre des communes.

En juin 1970, la même publication révélait une recommandation visant à légaliser la possession de la marijuana, alléguant qu'elle l'avait tirée du rapport non encore publié de la Commission LeDain sur l'usage non médical des drogues.

En 1971, quatre membres du personnel du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté quittaient leur emploi et, utilisant une partie de l'information recueillie durant leur mandat, publiaient un rapport contradictoire: le Vrai Rapport sur la Pauvreté. C'est alors que commencèrent les fuites de documents du Cabinet.

En succession rapide, en 1971, l'ébauche d'une partie du rapport Gray sur la propriété étrangère au Canada et un registre d'une décision du Cabinet à ce sujet furent publiés sans autorisation. Suivit ensuite une décision du Cabinet portant sur l'allocation de fonds fédéraux à la construction de centres d'éducation pour les Indiens en Alberta.

Le 23 décembre 1971, le *Globe and Mail* publiait les détails de deux documents du Cabinet de 1970 portant sur l'ordre public et le recours possible à la Loi sur les mesures de guerre, suggérant que le recours à cette Loi afin de faire face à des désordres civils avait été considéré bien avant les troubles du FLQ, en octobre 1970. Le 30 décembre 1971, le même document publiait des extraits des deux documents de 1971 du Cabinet concernant la politique gouvernementale de développement du Nord au cours des dix prochaines années.

The flow continued in 1972. On Feb. 2, a Cabinet document on aid to the publishing industry in Canada appeared. Next were a report on low income housing, followed by the so-called Anton Sobotka File on an abortive espionage case. Then came a report on collective bargaining in the Public Service, and after it a confidential evaluation of summer work programs in 1971.

These four items were not Cabinet documents, but all were official and all were classified—that is marked with some designation of confidential or secret status. In late February, 1972, another Cabinet document emerged—once more on foreign ownership in Canada.

In none of these cases except that relating to the Senate Committee on Poverty has it been possible to determine with complete certainty the person or persons responsible for the leaks. However, in virtually all of them, inquiries have narrowed the possibilities down to a few people engaged in the service of the Government, in some cases full-time public servants, in others people working temporarily for the Government, or engaged for a specific project.

Many demands were made on the Government to tighten security, including a motion to adjourn the House of Commons to debate the inadequacy of security, but there was no suggestion that the individuals involved had or might have been guilty of conduct that was in any way reprehensible. It was the security system that was inadequate. No member of Parliament except the Prime Minister suggested that there was a moral issue involved, or considered the implications of the disclosures for the operation of government.

SOME MUST BE WITHHELD

It is pretty generally agreed there are certain classes of information which should and must be withheld from public access, at least for a time. The first of these is information or records that might prejudice the security of the state. The second group includes matters that might be damaging to a country's relations with other countries.

Further, there exists a number of classes of information that most countries accept should be secret, although exceptions might occur in any of them: cases where an individual's right to privacy must prevail; records or information, such as that on which statistical series are compiled, that are specifically exempted by statute from disclosure; documents that are not normally subject to production in a court; records or information that concern trade secrets; commercial and financial matters of a privileged or confidential nature obtained from private persons. There are other special and definable classes of this kind.

Professor Donald C. Rowat of Carleton University, long a student of the subject of administrative secrecy, in one of his several perceptive articles says:

> "There will always be the problem of drawing the line between the government's need to deliberate confidentially and the public's need of information. It is simply a question of emphasis."

La situation s'est poursuivie en 1972. Le 2 février, un document du Cabinet concernant l'aide à l'industrie de la publication au Canada paraissait. Ensuite il y eut un rapport sur les habitations à loyer modique suivi dudit dossier Anton Sobotka concernant une affaire d'espionnage qui a échoué. Un rapport parut ensuite sur la convention collective dans la Fonction publique, puis une évaluation confidentielle des programmes de travail d'été en 1971.

Ces quatre documents ne provenaient pas du Cabinet, mais tous étaient officiels et ont tous été classés—c'est-à-dire désignés confidentiels ou secrets. A la fin de février 1972, un autre document du Cabinet parut—encore une fois sur la mainmise étrangère au Canada.

Dans aucun des cas qui précèdent, sauf en ce qui concerne le Comité sénatorial sur la pauvreté, il n'a été possible d'identifier avec certitude la où les personnes responsables des fuites. Toutefois dans presque tous ces cas, les enquêtes ont restreint les responsabilités à quelques fonctionnaires, dans certains cas il s'agit d'employés à temps plein, dans d'autres, d'employés temporaires du gouvernement, ou engagés dans un projet précis.

De nombreuses demandes ont été faites au gouvernement afin de resserrer la sécurité, y compris une motion d'ajournement de la Chambre des communes afin de discuter l'insuffisance de la sécurité, mais personne n'a laissé entendre que les personnes en question étaient ou auraient pu être coupables d'une conduite répréhensible. C'est le système de sécurité qui était insuffisant. Aucun député, à l'exception du Premier ministre, n'a laissé entendre qu'une question d'ordre moral était en jeu, ni songé aux implications qu'avaient eu les divulgations sur le fonctionnement du gouvernement.

IL DOIT Y AVOIR DES RÉSERVES

De façon presque générale, on convient qu'il existe certaines catégories de renseignements auxquels le public ne doit pas avoir accès, du moins pour un certain temps. Il s'agit premièrement des dossiers ou des renseignements qui peuvent nuire à la sécurité de l'État. La deuxième catégorie comprend les questions qui peuvent nuire aux relations d'un pays avec d'autres.

En outre il existe un nombre de catégories de renseignements que la plupart des pays estiment devoir garder secrets, bien qu'il peut parfois y avoir des exceptions: des cas où le droit à la protection de sa vie privée d'un particulier doit prévaloir; des dossiers ou des renseignements, tels que ceux qui contiennent les données statistiques que la loi exempte de façon spécifique de la divulgation; les documents qui ne sont pas normalement sujets à être cités devant un tribunal; les renseignements ou les dossiers qui contiennent des secrets commerciaux; des renseignements commerciaux et financiers de nature privilégiée ou confidentielle obtenus auprès de particuliers. Il existe d'autres catégories spéciales et définissables de ce type.

Le professeur Donald C. Rowat de l'Université Carleton, qui a longtemps étudié la question du secret administratif, a déclaré dans l'un de ses nombreux articles:

> «Nous serons toujours aux prises avec le problème d'établir une limite entre le besoin qu'a le gouvernement de discuter à huis clos et le besoin de renseigner le public. C'est tout simplement une question de mise en relief.»

DECISION BY CONSENSUS

The need to deliberate confidentially is especially necessary with a collective executive such as we have under our parliamentary system. Cabinet decisions must be by consensus and reaching consensus requires discussion. In the course of such discussion, there must be room for exploring and probing possible lines of action without knowing whether they will, in the end, stand up to examination. Ministers must be able to test ideas without any fear that they are going to be held to them or be thought to espouse them if the ideas turn out to be ridiculous or impractical.

The complexity of modern government has imposed on Cabinets the need to have a staff, to have minutes and also to have documents that present the issues for consideration as well as the possible lines of policy or courses of action. The Cabinet documents, if they are to help the intellectual process of policy-making and are to set forth, for ministerial decision, the full range of possibilities must present alternatives—and they, like the discussion in the Cabinet itself, must probe and test courses and solutions that may well be faulty, or in the end, unwise.

It is obvious that what a minister may have recommended in a confidential Cabinet document must be as fully protected as his comments in the council chamber, for it may or may not be what emerged as the decision. To disclose the document would be to disclose a personal view and thus pierce the veil of privacy on which collective responsibility depends. In short, the collective executive that is the heart of our parliamentary system must have secrecy: it cannot work without it. And that secrecy is not just the secrecy of oral discussion around the table: it includes the secrecy of the documents that provide much of the argument and basis for the discussion.

Cabinet documents whatever their content and whatever their nature, cannot be regarded as "public" simply because a decision has been reached. They must be considered, and I would submit that all must be considered confidential until the expiry of whatever period—it is now set at 30 years—will ensure that their publication can have no significant effect on the relations between and the reputations of public men who have worked together in Cabinet and who may have to do so again.

There is a further consideration that relates to Cabinet documents. The documents will have been prepared by officials. The sponsoring minister may have made a personal contribution to the paper as it emerges for transmission to the Cabinet.

It has always been recognized as fundamental to the principle of ministerial responsibility for policy that confidentially be maintained about advice received from officials. It is the ministers who decide: the policy is theirs. It does not matter whether it was devised by officials, or whether they argued for it or against it. The principle would not last long, nor would the anonymity of the public service, if Cabinet documents became publishable without some prescribed and substantial delay.

MORE MATERIAL TO LEAK

One cannot state with certainty why we have recently had so many more leaks of official, classified material than in the past. To some degree, it may be simply because the Government is more active and there is more material to leak.

DÉCISION PAR VOIE DE CONSENSUS

Le besoin de discuter à huis clos est surtout nécessaire dans une administration collective telle que celle qui existe en vertu de notre système parlementaire. Les décisions du Cabinet doivent être faites par voie de consentement et pour atteindre celui-ci il faut discuter. Ces discussions doivent permettre la recherche de lignes de conduite possibles par tâtonnement sans savoir si, finalement, elles résisteront à l'examen. Les ministres doivent pouvoir éprouver leurs idées sans crainte qu'on les leur reproche ou qu'on les en croit convaincus si jamais elles devaient s'avérer ridicules ou impraticables.

La complexité du gouvernement moderne a obligé les Cabinets à s'entourer de personnel, à faire préparer des comptes rendus ainsi que des documents exposant les sujets à l'étude de même que les politiques ou mesures possibles. Les documents du Cabinet, s'ils doivent faciliter le processus intellectuel qu'exige l'élaboration de politiques et énumérer, pour les ministres responsables des décisions, toutes les possibilités, doivent offrir des choix et, comme lors des discussions du Cabinet, tâter et essayer des solutions et des moyens susceptibles de se révéler imparfaits ou même, en fin de compte, malavisés.

Il est évident que ce que peut avoir recommandé un ministre sans un document confidentiel du Cabinet doit être aussi protégé qu'un commentaire fait dans la salle du Conseil car il peut s'agir de la décision prise. Divulguer le document serait divulguer une opinion personnelle et ainsi soulever le voile du secret dont dépend la responsabilité collective. Bref, l'exécutif collectif, qui se trouve au cœur même de notre régime parlementaire, doit avoir droit au secret sinon il ne pourrait travailler. Et ce secret ne doit pas se limiter aux discussions orales tenues autour d'une table, mais englober également les documents qui constituent en grande partie les bases de la discussion.

Quel que soit leur contenu et leur nature, les documents du Cabinet ne doivent pas être considérés comme «publics» simplement parce qu'on en est venu à une décision. Ils doivent être considérés, et d'après moi sans exception, confidentiels jusqu'à l'expiration d'un certain délai, qui est maintenant de 30 ans, afin d'être sûr que leur publication n'aura aucun effet grave sur les relations entre les politiciens qui ont travaillé ensemble au Cabinet, et qui devront peut-être le faire à nouveau, ni sur leur réputation.

Les documents du Cabinet soulèvent une autre considération: ils ont été préparés par des hauts fonctionnaires. Le ministre intéressé peut y avoir contribué personnellement avant sa distribution au Cabinet.

On a toujours jugé essentiel au principe de la responsabilité ministérielle des politiques, le caractère confidentiel des conseils reçus de hauts fonctionnaires. Ce sont les ministres qui décident; la politique adoptée est la leur. Que ce soit les hauts fonctionnaires qui l'aient conçue, l'aient prônée ou se soient élevés contre, peu importe. Le principe ne tiendrait pas longtemps, ni l'anonymité de la Fonction publique, si les documents du Cabinet pouvaient être publiés sans qu'un délai prescrit et assez long se soit écoulé.

D'AUTRES «FUITES» SE PRODUIRONT

On ne peut affirmer avec certitude les raisons pour lesquelles, ces derniers temps, il y a eu beaucoup plus de fuites de documents officiels classés que par le passé. Dans une certaine mesure, c'est peut-être uniquement dû au fait que le gouvernement est plus actif et qu'il y a donc plus de documents.

Much more is in document form; and among the documents, there are more studies of depth that are of obvious and legitimate interest to the press and public. Moreover, there is, to make it all easy that versatile friend of professor and student, of bureaucrat and spy, the copying machine. Its omni-presence has made it very much harder to identify the source of leaks and to catch any culprits.

At the human level, there undoubtedly are a number of qualities and failings that lead to leaks. Carelessness and stupidity by those changed with responsibility play the role they have always had in war or in peace. A new factor of importance may however, be a change in standards and attitudes on the part of some of those who now produce or have access to the classified material with which government works.

The rejection of authority and structure and the emphasis on the individual right to be involved in all policy and decision have led to insistent demands for more participation. Indeed, any argument that there is a place for confidentiality in government tends to be seen as an attempt by the establishment to protect its position of power in order to perpetuate a wrongful, tradition encrusted and possibly oppressive monopoly of the processes of government and the decisions that affect the lives of all.

If the argument is right—as I am deeply convinced it is—that there must be areas of privacy, or secrecy, in government, we must do two things.

One is to ensure that those areas are, in practice, kept to the minimum that is really necessary for national security and good government. This will involve some change both in our laws and regulations and also in our practice.

The second thing we must do is equally important. It is to establish acceptance that the resulting situation is reasonable and is necessary for effective government in a free society. If that is so, and if the limits are understood and observed, the community should condemn, and do admire, people who violate an oath and a trust in revealing things that are classified.

De plus en plus la documentation prend la forme d'exposés dont beaucoup sont des études en profondeur qui sont d'un intérêt évident et légitime pour la presse et le public. En outre, et pour faciliter les fuites, il y a ce grand ami du professeur et de l'étudiant, du bureaucrate et de l'espion, la photocopieuse. Son omniprésence rend beaucoup plus difficile la découverte de l'origine des fuites et celle des coupables.

Au niveau individuel, un certain nombre de qualités et de défauts mènent sûrement aux fuites. La négligence et la stupidité des responsables jouent le rôle qu'elles ont toujours joué en temps de guerre comme en temps de paix. On peut touefois considérer comme un nouveau facteur important la modification des normes et des attitudes de certains de ceux qui rédigent actuellement les documents secrets du gouvernement, ou qui y ont accès.

Le rejet de l'autorité et des structures, et l'insistance sur le droit de la personne d'être impliquée dans toute politique ou décision, ont amené l'accroissement des exigences d'une participation plus grande. De fait, on tend à considérer tout argument selon lequel il existe des domaines confidentiels dans les travaux du gouvernement comme une tentative de la part de l'*establishment* de sauvegarder sa position de puissance en vue de perpétuer un monopole blâmable, encroûté de traditions, et possiblement oppressif sur les mécanismes du gouvernement et les décisions qui influent sur la vie de toute la population.

Si l'argument selon lequel il doit y avoir des questions confidentielles ou secrètes au gouvernement, comme j'en ai la conviction profonde, est justifié, nous avons deux choses à faire.

En premier lieu, il faudrait assurer que ces questions, en pratique, sont réduites au minimum réellement essentiel à la sécurité nationale et à la direction saine des affaires gouvernementales. Cela impliquerait s'il nous faudrait modifier tant nos lois et nos règlements que nos pratiques.

En sedond lieu, sujet non moins important, il faudrait faire accepter par l'ensemble de la population que la situation qui en résulte est raisonnable et essentielle pour que le gouvernement fonctionne de manière efficace dans une société libre. Si tel était le cas, et si les limites étaient bien comprises et observées, la collectivité devrait condamner, et non admirer les personnes qui violent un serment et trahissent une confiance en révélant des faits ou des documents confidentiels.

APPENDIX RS1-10

GOVERNMENT SECRECY

Gordon Robertson, clerk of the Privy Council, has managed to make it look as though I support his tired old arguments in favor of administrative secrecy.

In his address dealing with the leak of Cabinet documents, printed in The Globe and Mail (Government Secrecy—Sept. 7), he states that I have been "long a student of the subject of administrative secrecy", and then quotes me as saying in one of my "several perceptive articles": "There will always be the problem of drawing the line between the Government's need to deliberate confidentially and the public's need for information. It is simply a question of emphasis."

Naturally the reader is likely to be influenced in favor of Mr. Robertson's view by this ploy of making it look as though he has support for his arguments from such a "perceptive" source.

What Mr. Robertson does not reveal is that my emphasis is opposite to his. As one might expect of a bureaucrat, he puts his emphasis on the Government's need to deliberate confidentially. Yet the main thrust of my arguments has been that there has been too much emphasis on this, to the neglect of the public's need for information. I have always argued that, in order to correct the balance, the Government's principle of administrative secrecy should be reversed. As in Sweden, the general rule should be: All administrative documents and deliberations are open to the public except in those cases where there is a clear and demonstrable need for keeping them secret.

Curiously, after trotting out some of the standard old arguments used to justify secrecy, Mr. Robertson arrives at the conclusion that the areas of secrecy in government must be "kept to the minimum". With this I heartily agree.

D. C. Rowat Professor of Political Science Carleton University Ottawa.

APPENDICE RSI-10

LE SECRET OFFICIEL

M. Gordon Robertson, greffier du Conseil privé, a fait en sorte que j'aie l'air d'appuyer sa vieille thèse en faveur du secret officiel.

Dans son allocution au sujet des fuites de documents ministériels, qu'a reproduite le *Globe and Mail* (le secret officiel—7 septembre), il dit que j'ai «longtemps étudié la question du secret officiel», et il cite ensuite ce passage-ci d'un de «mes nombreux articles pénétrants»: «Il y aura toujours la difficulté de tracer une ligne de démarcation entre le besoin du gouvernement de délibérer confidentiellement et le besoin du public d'être informé. C'est simplement une question de mise en relief.»

Naturellement, le lecteur ne peut que se ranger à l'opinion de M. Robertson qui a si bien réussi à donner l'apparence qu'il avait l'appui d'une source aussi «pénétrante».

Ce que M. Robertson ne dit pas toutefois, c'est que mon insistance n'est pas du tout la sienne. Comme on peut s'attendre d'un bureaucrate, il insiste sur le besoin du gouvernement de délibérer confidentiellement. Quant à moi, j'affirmais surtout qu'on accordait trop d'importance à cet aspect, au point de négliger le besoin du public à être renseigné. J'ai toujours soutenu que pour rétablir l'équilibre, le principe du secret officiel devrait être inversé. Comme en Suède, la règle générale devrait être que tous les documents administratifs et les délibérations soient publiés sauf si l'on prouve clairement et qu'on démontre qu'il faut les garder secrets.

Il est curieux qu'après avoir étalé certains arguments classiques déjà usés pour justifier le secret, M. Robertson en arrive à conclure que les domaines gouvernementaux assujettis au secret devraient être «réduits au minimum». J'en conviens de tout cœur.

D. C. Rowat, professeur de sciences politiques, Université Carleton, Ottawa.

Issue No. 16

Thursday, February 27, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 16

Le jeudi 27 février 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

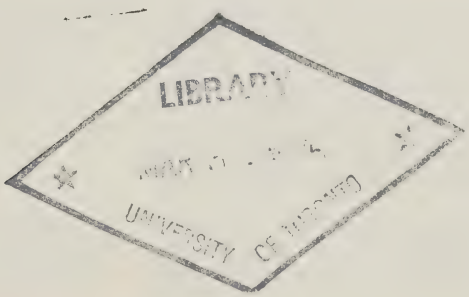
Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

28710—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	Railton—(12)
Laprise	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 27, 1975
(16)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau, Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Brewin, Leblanc (*Laurier*), McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington, Counsel to the Committee; Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee noted correspondence received by the Counsel to the Committee relating to SOR/74-44 and SOR/74-499, both Airport Vehicle Parking Fees Regulations, and to Airport Zoning Regulations.

The Committee considered a letter dated February 14, 1975 from the Assistant Clerk of the Privy Council relating to SOR/74-597, General Preferential Tariff Order, amendment,

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the Clerk of the Privy Council with respect to certain comments.

On SOR/74-421, Atlantic Pilotage Authority Regulations; SOR/74-242, Pacific Pilotage Regulations; SOR/73-490, Pacific Pilotage Coastal Tariff Regulations; SOR/73-135, Laurentian Pilotage Tariff Regulations, amendment, and SOR/74-640, Laurentian Pilotage Authority Regulations, amendment.

Agreed,—That the Counsel to the Committee correspond with the designated officer of the Ministry of Transport with respect to certain comments on the said Regulations.

The Committee considered SOR/74-249, Great Lakes Pilotage Regulations; SOR/74-258, Laurentian Pilotage Authority Regulations; SOR/74-623 and SOR/74-624, both Great Lakes Pilotage Tariff Regulations, amendments; SOR/74-130, Laurentian Pilotage Tariff Regulations, amendment; SI/75-1, Transfer of Duties; SI/75-6, Proclamation of An Act to amend the Canada Pension Plan and SI/75-7, Proclamation prescribing Designs, Dimensions and Composition of 1975 One Dollar Coins.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 27 FÉVRIER 1975
(16)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau, Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Brewin, Leblanc (*Laurier*), McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington, conseiller auprès du Comité; M^lle^ Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n°1*).

Le Comité prend connaissance de la correspondance reçue par le conseiller auprès du Comité portant sur le DORS/74-44 et le DORS/74-499, Règlement sur les redevances de stationnement des véhicules aux aéroports et règlements de zonage d'aéroports.

Le Comité étudie une lettre datée du 14 février 1975 provenant du Secrétaire adjoint du Conseil privé portant sur le DORS/74-597, Décret du Tarif de préférence général, modification,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le greffier du Conseil privé concernant certains commentaires.

Le DORS/74-421, Règlement de l'Administration de pilotage de l'Atlantique; le DORS/74-242, Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique; le DORS/74-490, Règlement sur les tarifs de pilotage côtier de l'administration de pilotage du Pacifique; le DORS/73-135, Règlement sur les tarifs de l'administration de pilotage des Laurentides, modification, et le DORS/74-640, Règlement de l'Administration de pilotage des Laurentides—Modification.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère des Transports concernant certains commentaires sur lesdits règlements.

Le Comité étudie le DORS/74-249 Règlement de pilotage des Grands lacs; le DORS/74-258, Règlement de l'Administration de pilotage des Laurentides, le DORS/74-623 et le DORS/74-624, Règlements sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Grands lacs,—Modification; le DORS/74-130, Règlement sur les tarifs de pilotage des Laurentides—Modification; le TR/75-1, Transfert des fonctions; le TR/75-6,—proclamation—loi modifiant le régime de pensions du Canada et le TR/75-7, proclamation prescrivant dessin, dimensions et composition de pièces de un dollar de 1975.

Mr. Eglington and Miss Mayrand answered questions.

Agreed,—That the comments by the Counsel to the Committee on SOR/74-242 paragraphs 3 and 4 thereof, SOR/74-249 paragraph 2 thereof, SOR/73-135 and SOR/73-490 paragraph 2 thereof, be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 12:19 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

M. Eglington et M^lle^ Mayrand répondent aux questions.

Il est convenu,—Que les commentaires faits par le Conseiller auprès du Comité sur les paragraphes 3 et 4 du DORS/74-242 et le paragraphe 2 du DORS/74-249 et le paragraphe 2 du DORS/73-135 et du DORS/73-490 soient joints intégralement aux procès-verbaux et témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 19, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, February 27, 1975.

• 1106

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. We have a quorum for the transaction of business. Much of the morning will be spent on the pilotage regulations, but we have some carry-over material and I wonder whether it would not be wisest, as a course for this Committee, for us to do our carry-over material first, in effect cleaning up matters that have bothered the Committee in the past, and then go to the agenda for the day. Otherwise we might end our meeting still on today's agenda and leaving the past to be put further in the past.

Is it agreed that we go to the past . . .

An hon. Member: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Now we will turn, Mr. Chairman, to the material at the very end of what we have received dealing with the Airport Vehicle Parking Fees Regulations, numbers 44 and 499, of 1974, which was before the committee on November 14, 1974.

Mr. Leblanc (Laurier): Did you say 499?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Number SOR/74-44 and SOR/74-499, the Airport Vehicle Parking Fees Regulations. In this regard . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce sont des lettres que nous avons reçues, monsieur Leblanc.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have a letter that Mr. Cross has referred to Mr. Eglington, and that is where we will start from our pile of documents this morning.

Mr. Eglington, you are the person who has received the letter from Mr. Cross . . .

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): Yes . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . does it provide a satisfactory answer?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Cross is arranging to have the delegations of power pursuant to which the orders and regulations were made, in future to be specifically referred to and the reference to be given. So that particular problem is solved.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So we have gained a victory.

The second point, and this is a letter by Mr. Cross to Miss Mayrand—deals with 74-597, General Preferential Tariff Order, which was before the Committee on December 19, 1974. Would you tell us, Miss Mayrand, what you feel about the contents of the letter?

Mlle L. Mayrand (recherchiste, Bibliothèque du Parlement): Lorsque j'ai reçu la lettre de M. Cross, je me suis posé une question. Si on lit le deuxième paragraphe de la lettre que nous avions envoyée, il s'agissait de demander au greffier du Conseil privé quelles étaient les raisons invoquées en vertu de l'article 9(2) de la Loi sur les textes réglementaires pour que le règlement entre en vigueur avant le jour de son enregistrement. Le paragraphe 9(2) de la Loi sur les textes réglementaires dit:

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 27 février 1975.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre, s'il vous plaît. Nous avons le quorum nous permettant de procéder à l'ordre du jour. Nos discussions ce matin porteront surtout sur les règlements sur le pilotage, mais il y a aussi d'autres documents à étudier et je me demande s'il ne serait pas plus sage d'en finir avec ce dernier tout d'abord. Ensuite, nous pourrons procéder selon l'ordre du jour. Autrement, il en résulterait peut-être qu'à la fin de notre séance d'aujourd'hui, nous aurions encore à nous remettre à l'étude des anciennes préoccupations.

Êtes-vous d'accord pour que l'on passe à l'étude ces questions que nous avons remises jusqu'à maintenant?

Une voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Maintenant, monsieur le président, passons au document qui se trouve au bas de la pile, c'est-à-dire, le Règlement sur les redevances de stationnement des véhicules aux aéroports, numéros 44 et 499 de l'année 1974, que nous avons étudié le 14 novembre 1974.

M. Leblanc (Laurier): Avez-vous dit 499?

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit du numéro DORS 74-44 et DORS 74-499, le Règlement sur les redevances de stationnement des véhicules aux aéroports. En ce qui a trait à cette affaire—

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Leblanc, we are dealing with the letters we have received in this regard.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons ici une lettre de la part de M. Cross qui a été renvoyée à M. Eglington. Entamons donc la discussion à propos de ces lettres.

Monsieur Eglington, vu que cette lettre de M. Cross vous est adressée . . .

M. G. C. Eglington (Conseiller juridique du comité): Oui . . .

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que la lettre vous apporte une réponse satisfaisante?

M. Eglington: Oui, monsieur Cross a pris des dispositions afin que la délégation des pouvoirs à la suite de l'abrogation des ordonnances et des règlements fasse, à l'avenir, l'objet d'un renvoi précis et que la référence soit indiquée. Donc, ce problème est résolu.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons donc remporté une victoire.

Deuxièmement, passons à une lettre provenant de M. Cross adressée à M[lle] Mayrand. Il s'agit du décret du tarif de préférence générale, c'est-à-dire 74-597, soumis au comité le 19 décembre 1974. Mademoiselle Mayrand, pourriez-vous nous faire part de vos commentaires au sujet de cette lettre?

Miss L. Mayrand (Researcher, Parliamentary Library): Upon receiving Mr. Cross's letter, I asked myself a question. If you read the second paragraphof this letter, you will note that the clerk of the Privy Council had been asked to provide a reason why the regulation had come into force before the day of its registration, according to Section 9, paragraph 2, of the Statutory Instruments Act. Section 9.2 of the Statutory Instruments Act reads as follows:

[*Text*]

(2) Lorsqu'un règlement est déclaré entrer en vigueur avant la date de son enregistrement, l'autorité réglementante doit informer par écrit le greffier du Conseil privé des raisons pour lesquelles il n'est pas pratique que le règlement entre en vigueur à la date de son enregistrement.

Si vous vous référez au deuxième paragraphe de la lettre, vous pourrez lire:

. . . as requested by the Department of Finance the said Order in Council was made effective upon the date it was to be before the Governor in Council, in order that they could notify the appropriate officials in advance.

The Order in Council was registered in my office the following day upon the return of the report containing that Order in Council from the office of the Governor in Council.

Spontanément, je ne trouvais pas la réponse très satisfaisante dans le sens que puisqu'on demande aux autorités réglementantes de donner des raisons, ici, on nous dit que la raison qui a été donnée, c'est qu'ils voulaient que cela entre en vigueur tel jour. J'ai téléphoné à M. Cross qui m'a donné la raison suivante: dans le cas présent, c'était un arrêté en conseil. Selon lui, le Gouverneur en conseil n'a pas à donner des raisons écrites pour justifier les décisions qu'il prend. On peut accepter cette décision-là, mais de toute façon, on n'a pas l'autorité pour demander au Gouverneur en conseil de justifier ses actes, pour autant que cela respecte la Loi sur les textes réglementaires.

Donc, selon l'interprétation de M. Cross, ce paragraphe-ci s'appliquerait surtout aux ministères ou aux règlements établis par des ministres et, à ce moment-là, le greffier du Conseil privé pourrait demander des raisons ou pourrait juger que les raisons qui sont données, ne sont pas satisfaisantes. Mais dans le cas d'un arrêté en conseil, M. Cross estime qu'il n'a pas à exiger de raisons écrites de la part du Gouverneur en conseil.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Mais selon la loi, mademoiselle Mayrand, je crois que ce raisonnement n'est pas trop bien fondé, n'est-ce pas? Qu'est-ce que dit le statut?

Mlle Mayrand:

Lorsqu'un règlement est déclaré entré en vigueur avant la date de son enregistrement, l'autorité réglementante doit informer par écrit le greffier du Conseil privé des raisons pour lesquelles il n'est pas pratique que le règlement entre en vigueur à la date de son enregistrement.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Eh bien, je demande aux juristes du Comité, leur opinion là-dessus, parce que cela ne me satisfait pas entièrement.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I understand that what Mr. Cross is saying first of all is that we have no authority to require a reply as a Committee.

Miss Mayrand: That is not what Mr. Cross was saying. Mr. Cross was saying that the Clerk of the Privy Council is not in a position to require the Governor in Council to write—it is not to give; it is to write—reasons why they find it more practical to have the regulation come into force before it is registered.

[*Interpretation*]

(2) Where a regulation is expressed to come into force on a day earlier than the day on which it is registered, the regulation-making authority shall advise the clerk of the Privy Council in writing of the reasons why it is not practical for the regulation to come into force on the day on which it is registered.

The second paragraph of Mr. Cross's letter reads as follows:

—tel que l'exigeait le ministère des Finances, ledit décret en conseil est entré en vigueur à la date où il devait être soumis au gouverneur en conseil afin qu'il puisse avertir les responsables en question.

Le décret en conseil a été enregistré à mon bureau le jour suivant à la suite du renvoi d'un rapport qui comprenait le décret en conseil en question provenant du bureau du Gouverneur général.

On the spur of the moment, I did not find the answer very satisfactory since the regulatory authorities answered that the reason given was that they wanted the Order in Council to come into force on a particular day. I telephoned Mr. Cross and he provided me with the following reason: in the present case, it was an Order in Council. According to him, the Governor in Council does not have to provide written justification for the decisions he makes. We can accept this decision, but in any case, we do not have the authority to demand that the Governor in Council justify his decisions, as long as he respects the Statutory Instruments Act.

Therefore, according to Mr. Cross's interpretation, the aforementioned paragraph of the act would apply mostly to departments or to regulations established by ministers, and at that time, the clerk of the Privy Council could ask for justification of this act. The reasons could be judged unsatisfactory, but in the case of an Order in Council, Mr. Cross feels that he does not have to demand written justification from the Governor in Council.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But according to the act, Miss Mayrand, I do not believe that this judgment is very well founded. Do you agree? How does the statute define it?

Miss Mayrand:

Where a regulation is expressed to come into force on a day earlier than the day on which it is registered, the regulation-making authority shall advise the clerk of the Privy Council in writing of the reasons why it is not practical for the regulation to come into force on the day on which it is registered.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If that is the case, I ask that the members of this Committee express their opinion on this matter, because the reasons provided do not really satisfy me.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: A mon avis, il semble que M. Cross est d'avis que nous n'avons pas l'autorité en tant que Comité d'exiger une réponse.

Mlle Mayrand: Non, ce n'est pas ce qu'a dit M. Cross. M. Cross disait que le greffier du Conseil privé n'est pas dans une position qui lui permette d'exiger que le Gouverneur en conseil fournisse des raisons par écrit—il ne s'agit pas de fournir les raisons, mais plutôt de les fournir par écrit—pour lesquelles ils ont jugé qu'il était plus pratique que le règlement entre en vigueur avant son enregistrement.

[*Texte*]

Mr. Robinson: Well then, who does have the authority to write?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Baldwin has a question too.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, surely we should meet this head on. Making it one day is not all that important. But if you have one day, one day could expand into two days, into a week, and the whole spirit of the requirement could be completely dissipated.

I think surely that is one of our duties, to meet this challenge and say we think there is an obligation to make that information available. If there is a valid reason, fine. But I think simply the peremptory statement, "we do not think we have to do it," for me is not adequate.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If anybody is to be written, it is the Clerk of the Privy Council himself, Mr. Cross's boss. Is this not correct?

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is he not the custodian of whatever document it is that has to go along to his assistant, Mr. Cross, so that it can be registered? Am I correct in that?

Miss Mayrand: I do not think I understood your question.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Somebody has to send the documents for registration, but this occurs within the office of the Privy Council.

Miss Mayrand: Yes. Mr. Cross is in charge of the regulations. He is in charge of the whole office dealing with regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right. But I suppose the Order in Council itself is—what? Signed by the Clerk of the Privy Council himself?

Miss Mayrand: It is signed by the Governor in Council, the Governor General also, when it is an Order in Council.

• 1115

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right then, who has custody of it at the point that it is signed by the Governor in Council?

Miss Mayrand: Mr. Cross.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It goes directly to Mr. Cross?

Miss Mayrand: Yes, and after that it is sent to be registered. It is the same office but the registration process is a technical one in a sense.

Mr. Eglington: It should at that stage have the reasons attached to it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The question that arises in my mind is whether legally the words "regulation-making authority"—I think that is what it is in English, is it not?

[*Interprétation*]

M. Robinson: Alors, qui a l'autorité de nous fournir des raisons par écrit?

Le coprésident (M. McCleave): M. Baldwin a une question.

M. Baldwin: Monsieur le président, nous devrions nous y prendre tout à fait différemment. Une journée ne fait pas beaucoup de différence. Cependant, une journée de retard pourrait devenir deux journées ou même une semaine, et alors l'exigence devient tout à fait nulle.

L'une de nos tâches est de relever le défi et de faire savoir qu'il existe l'obligation de rendre disponibles ces renseignements. S'il existe une raison valable, c'est très bien. Mais une déclaration péremptoire du genre «à notre avis, nous ne sommes pas tenus de le faire», ne me satisfait pas.

Le coprésident (M. McCleave): Si l'on doit écrire à quelqu'un, il faut écrire au greffier du Conseil privé lui-même, c'est-à-dire le patron de M. Cross. Est-ce exact?

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): N'est-il pas le gardien du document qu'il doit renvoyer à son adjoint, M. Cross, afin qu'il soit enregistré? Ai-je raison?

Mlle Mayrand: Je n'ai pas tout à fait saisi le sens de votre question.

Le coprésident (M. McCleave): Il faut que quelqu'un fasse parvenir les documents qui doivent être enregistrés, mais cela se passe au sein du bureau du Conseil privé.

Mlle Mayrand: Oui. M. Cross est responsable des règlements. Il est responsable du bureau qui s'occupe des règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Mais je suppose que le décret en conseil est signé par le greffier du Conseil privé lui-même?

Mlle Mayrand: Le décret en conseil est signé par le Gouverneur en conseil et aussi par le Gouverneur général, losrqu'il s'agit d'un décret en conseil.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Qui a la garde du document au moment où il est signé par le Gouverneur en conseil?

Mlle Mayrand: Monsieur Cross.

Le coprésident (M. McCleave): Il va directement à M. Cross.

Mlle Mayrand: Oui, puis après il est envoyé pour être enregistré. C'est dans le même bureau, mais le processus d'enregistrement est technique en un sens.

M. Eglinton: A ce stade, les raisons devraient être annexées.

Le coprésident (sénateur Forsey): La question se pose à mon avis de savoir si le libellé juridique: «autorité réglementante,» regulation-making authority selon le texte anglais?

[*Text*]

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . apply to the Governor in Council, and I do not see any reason why they should not apply to the Governor in Council.

Senator Lafond, you have a question.

Senator Lafond: Well, is not this a situation where the Clerk of the Privy Council or his assistant in charge of regulations finds it absurd to write a note to himself for his own purposes, but on the other hand . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Or to slap himself on the wrist.

Senator Lafond: Yes. But on the other hand, since we, as a committee, have a right to consult those documents and to have them in writing it seems to me that he should go to the trouble of writing to himself for our purposes.

Mr. Baldwin: Far more absurd things are done from time to time.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If the law says that a written reason should be given, it seems to me written reason should be given. If the law is defective them it is for Parliament to change it. If Parliament does not want the reasons to be given in writing for such action on an Order in Council then Parliament says so. But I cannot see why this should not apply to Orders in Council as much as to any other document.

Miss Mayrand: Especially when we know that most are made by Orders in Council.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Eglington, do you have some observations?

Mr. Eglington: I think originally the intention was that the regulation-making authority would be construed to be the department or body that proposed the draft Order in Council. That is, unfortunately, not what the definition section says. It says:

> . . . any authority authorized to make regulations . . .

which in most cases will be the Governor in Council. I am sure the original intention was that when the draft came in from the Ministry of Finance, or wherever, it would have attached to it the reasons why they wanted it to come into force before it was registered. I think that is the thinking upon which we first proceeded; that these reasons existed on a file somewhere and please could we not have them. And now again, I am afraid, we seem to be running up into a block that is caused by the drafting of the act itself.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I was just going to ask about what the definition section would say, and it has just been clarified. That is what I wanted to ask.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose we could send along the transcript of this exchange to Mr. Cross. It certainly shows some doubts, if not dissatisfaction. On the other hand we only caught them out by a day. If we had caught them out by a week then it might make our case seem stronger. What bothers me about the day thing is that I suppose there are certain mechanics that things happen late in one day and it might appear to be unreasonable to ask that people stay around late at night to do registration and the like.

[*Interpretation*]

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela s'applique au Gouverneur en conseil et je ne vois pas pourquoi ça ne serait pas le cas.

Sénateur Lafond, avez-vous une question?

le sénateur Lafond: C'est là un cas où le greffier du Conseil privé ou son adjoint qui s'occupent des règlements trouvent absurde de s'écrire à eux-mêmes une note; mais d'autre part . . .

Le coprésident (M. McCleave): Ou de se punir eux-mêmes.

Le sénateur Lafond: Oui. D'autre part, du fait que nous avons droit à titre de Comité de consulter ces documents et de les avoir par écrit, je crois qu'ils devraient s'écrire à eux-mêmes.

M. Baldwin: On fait des choses plus absurdes de temps à autre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Du moment que la loi dit qu'il faut une raison écrite, il me semble que c'est clair. Si la loi est fautive, alors c'est au Parlement de la modifier et si le Parlement ne veut pas qu'on fournisse une raison écrite pour un décret en conseil alors c'est au Parlement de le dire. Je ne vois pas pourquoi ceci ne s'appliquerait pas aux décrets en conseil comme à tout autre document.

Mlle Mayrand: Surtout quand on sait que la plupart des règlements sont édictés en vertu d'un décret en conseil.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Eglington, avez-vous des observations?

M. Eglington: Je crois qu'à l'origine l'autorité réglementante devait être le ministère ou l'organisme qui avait proposé le projet de décret en conseil. Malheureusement, ce n'est pas ce qu'indique la définition:

> . . . toute autorité investie du pouvoir d'établir des règlements . . .

ce qui dans la plupart des cas sera le Gouverneur en conseil. Je suis sûr qu'à l'origine on voulait que lorsque le projet est envoyé par le ministre des Finances on y trouve attachées les raisons pour lesquelles on voulait le voir mettre en application avant d'être enregistré. Je crois que c'était cela notre idée au début: soit que les raisons se trouvaient quelque part et que nous devions les avoir. A nouveau je crains que nous nous heurtions à un obstacle qui est causé lors de la rédaction de la loi elle-même.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: J'allais demander si l'article de définition indiquait . . . ou ceci a-t-il été clarifié?

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose que nous pourrons envoyer aussi la transcription de cet échange de points de vue à M. Cross. Celui-ci indique très certainement que des doutes ont été soulevés et même que nous n'étions pas satisfaits. D'un autre côté, nous ne les avons pris en défaut que d'un jour; s'il s'agissait d'une semaine, notre cas aurait été encore beaucoup plus solide. Mais je suppose qu'un certain rouage est établi et que si quelque chose se passe tard dans la journée il se peut qu'il ne soit pas raisonnable de demander au personnel de rester tard la nuit pour faire l'enregistrement, etc. . . .

[*Texte*]

Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: I was going to say, in a letter, if we send a letter, could we ask them to give a very liberal interpretation to this?

The Joint Chairman (Senator Forsey): But what is important is, as Mr. Baldwin pointed out, I think, that the principle should not be allowed so that they could do this on a grand scale, a week ahead or something of this kind. I think we do not want to be unreasonable, as the Co-chairman has said about late afternoon, early the next morning, but on the other hand the idea that the Governor in Council is exempt from this particular part of the act does not seem to me to be well founded and I do not think we should allow that to pass without comment.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right.

Mr. Eglington: We do have other instances.

Mr. Robinson: I understand from your previous comments, Mr. Eglington, that you feel there should be an amendment to the act. Is this the recommendation that you would make?

Mr. Eglington: Well, if I were in a position to make such a recommendation I would recommend that the definition of "regulation making authority", at the least for the purposes of this section, be made to include the department on whose recommendation the Order in Council is to be made.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Could I just complete our record? Miss Mayrand had read most of paragraph 2, but I do not think all of it. I think the last sentence should be on our record too, when Mr. Cross noted:

> It would be ideal if my office could register all Orders in Council on the day on which they are approved. However, for many reasons that is not always possible.

• 1120

We are not just dealing with one instance, we are going to be dealing with many instances and it may be that we should have Mr. Cross come before us at a future time to explain the difficulties that he has and why he would have to write that last particular sentence.

Mr. Robinson: Maybe he could expand on that last sentence.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Or expand on it, yes, surely.

All right, Miss Mayrand, we will leave the last word to you on this particular topic.

Miss Mayrand: The last sentence here, I think is just a wish coming from Mr. Cross, but most of the time the regulations come into force the day of their registration even if they were approved two or three days before.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Fine, thank you.

Now we turn to the airport zoning regulations. These were before the Committee on November 7, 1974 and again on February 6 of this year. There is a list involving some seven or eight airports—ten airports—and a letter to Mr. Eglington from Mrs. M. D. Temple, legal adviser to Transport Canada. Mr. Eglington.

[*Interprétation*]

Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: J'allais demander si dans une lettre, au cas où nous enverrions une lettre, on ne pourrait leur demander de nous donner une interprétation libérale de ceci?

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais ce qui est important, comme M. Baldwin l'a souligné, c'est que le principe ne soit pas accepté afin qu'on ne puisse pas procéder ainsi sur une grande échelle; par exemple pour une semaine ou plus. Je crois que nous voulons rester raisonnables et comme l'a dit le coprésident, si quelque chose se passait vers la fin de l'après-midi ou tôt le lendemain matin, on ne voudrait pas garder le personnel au bureau. D'autre part, il ne me semble pas acceptable que le Gouverneur en conseil soit exempté de l'application de cette partie particulière de la loi et je ne crois pas qu'on doive passer cela dans silence.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

M. Eglington: Nous avons d'autres exemples.

M. Robinson: Je crois comprendre d'après vos précédentes remarques, monsieur Eglington, que vous préconisez un amendement à la loi: est-ce là la recommandation que vous voulez présenter?

M. Eglington: Si j'avais le droit de faire une telle recommandation, je recommanderais que la définition de «l'autorité réglementante», du moins aux fins de cet article, comprenne le ministère qui a fourni la recommandation pour établir le décret en conseil.

Le coprésident (M. McCleave): Puis-je compléter notre procès-verbal? M^lle^ Mayrand nous a lu la plupart du paragraphe 2, mais pas tout je pense. Je crois que la dernière phrase devrait être consignée au procès-verbal, où M. Cross indique ce qui suit:

> Ce serait l'idéal si dans mon bureau on pouvait enregistrer tous les décrets en conseil le jour même où ils étaient approuvés. Toutefois, pour beaucoup de raisons, cela n'est pas toujours possible.

Il ne s'agit pas d'un seul cas, mais de beaucoup de cas et peut-être devrions-nous convoquer M. Cross pour venir nous expliquer les difficultés qu'il rencontre, pour nous expliquer pourquoi il a écrit cette dernière phrase.

M. Robinson: Peut-être peut-il nous donner des détails.

Le coprésident (M. McCleave): Certainement.

Très bien, mademoiselle Mayrand, nous vous laissons le dernier mot à ce sujet.

Mlle Mayrand: Je crois que cette dernière phrase constitue de la part de M. Cross un souhait; mais, la plupart du temps, les règlements entrent en vigueur le jour de leur enregistrement, même s'ils ont été approuvés deux ou trois jours auparavant.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, merci.

Nous en venons maintenant aux règlements de zonage d'aéroports. Ils ont été présentés au Comité le 7 novembre 1974 et à nouveau le 6 février 1975. Sur la liste, il y a sept ou huit aéroports, dix peut-être, et une lettre de M. Eglington à M^me^ M. D. Temple, conseiller juridique auprès du ministère des Transports. Monsieur Eglington.

[*Text*]

Mr. Eglington: Mrs. Temple has undertaken to notify us automatically in the future of the satisfaction of the publication requirements of the airport zoning regulations. She has provided the information to the extent that she still has in her possession which satisfies us that the requirements have been satisfied in respect of the airport zoning regulations that have already been before the Committee. There is one outstanding which is in the process of being registered in the total land registry and it will thereafter be published.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is the one at Brandon?

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Her letter also refers to another topic and this was the matter that was raised before us at the February meeting concerning coasting trade exemption regulations. This is page 2 of Mrs. Temple's letter.

Mr. Eglington: It would appear that although she refers to Captain Marsham, the Transport Commissioners have, in fact, nominated a counsel, Mr. Fortier, as the designated instruments officer from their board and the inquiry is being redirected to him.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So it is still an open matter for us.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, on a point of order, what is our position with regard to correspondence that appears before the Committee? Is this added to our Minutes of the day or is it only the portion that we read into the record?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, this morning we had the part read into the record dealing with the very important point that we have debated for some 15 minutes and résumés, really, were given in the other two instances which seem, in looking at the correspondence, to be satisfactory for the purposes of the record. We could print all the material if you wished. So far my co-chairman and I, perhaps have been arbitrary in what we have selected but we have always put to the Committee whether we felt something should be printed or not. The Committee is the boss. If members feel that other materials should be also presented for printing then just let us know.

Mr. Robinson: I wonder whether Mr. Eglington feels that there is any necessity—maybe there is not, I do not know—to have some of this attached to our Minutes since for instance, in this last matter we have not read the letter through in its entirety; although there was a summation given, maybe that is adequate. Would you care to comment, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Well, speaking entirely from my own point of view, I think the expense would hardly be justified if the fact that the matter is satisfactorily disposed of has been noted in the proceedings.

Mr. Robinson: Fine.

Mr. Baldwin: I would recommend, Mr. Chairman, that we continue to leave it at the discretion of the co-chairmen in consultation with Mr. Eglington if in your views—unless there is a contrary wish expressed by the Committee—there is some good reason to include it to make sense of our discussions; otherwise, we do not need to put it in, in my opinion.

[*Interpretation*]

M. Eglington: M^me^ Temple s'est engagée à nous envoyer automatiquement à l'avenir les règlements qui sont conformes aux conditions de publication des règlements de zonage d'aéroport. Elle nous a fourni tous les renseignements dont elle disposait prouvant que les règlements de zonage d'aéroport qui ont été présentés au Comité dans le passé se sont conformés aux conditions requises. L'un de ces règlements est sur le point d'être enregistré auprès du cadastre local et il sera publié par la suite.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce celui de Brandon?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Sa lettre touche aussi un autre sujet qui a été soulevé au cours de la séance de février lorsqu'on a discuté des règlements d'exemption pour le cabotage. Ceci se trouve à la page 2 de la lettre de M^me^ Temple.

M. Eglington: Il semble que même si elle mentionne le capitaine Marsham, les commissaires aux Transports ont, en fait, nommé un avocat, M. Fortier, qui sera l'agent chargé des instruments auprès de leur commission et l'enquête lui est renvoyée.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit donc pour nous toujours d'une question en suspens.

M. Robinson: J'invoque le Règlement: quelle est notre attitude en ce qui a trait à la correspondance qui est présentée au Comité? Est-ce qu'elle doit être annexée à notre procès-verbal du jour ou est-ce que c'est seulement la partie que nous lisons qui doit être consignée au procès-verbal?

Le coprésident (M. McCleave): Ce matin, cette partie de correspondance a été lue et a donc été consignée au procès-verbal, c'est-à-dire ce qui avait trait à cette question très importante dont nous avons débattu pendant 15 minutes puis, dans les deux autres cas, nous avons donné des résumés de la correspondance qui semblent satisfaisants pour les besoins du procès-verbal. Si vous voulez, nous pouvons faire imprimer tous les documents? Peut-être que le coprésident et moi-même nous sommes-nous montrés arbitraires dans notre choix, mais nous avons toujours demandé au Comité son avis lorsqu'il s'agissait de savoir s'il fallait ou non imprimer quelque chose. C'est le Comité qui est maître de la situation et si certains de ses membres pensent que d'autres documents doivent aussi être imprimés, qu'il me le fasse savoir.

M. Robinson: Je me demande si M. Eglington pense qu'il serait nécessaire que certains de ces documents soient annexés à un autre procès-verbal du fait que, dans cette dernière affaire, nous n'avons pas lu toute la lettre, mais que nous avons fait seulement un résumé, ce qui peut-être est insuffisant? Monsieur Eglington, qu'en pensez-vous?

M. Eglington: Il me semble qu'il n'est pas nécessaire de faire cette dépense puisqu'au procès-verbal on a consigné que la question avait été réglée d'une façon satisfaisante.

M. Robinson: Très bien.

M. Baldwin: Je recommanderais, monsieur le président, que ce soit les coprésidents qui continuent à décider de cette question en prenant l'avis de M. Eglington, à moins que le Comité ne soit pas d'accord. Donc nous inclueront le document si nous pensons qu'il aide à comprendre nos discussions, mais, dans le cas contraire, nous ne le ferons pas.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Baldwin. It is always our practice to say for example, that we think paragraph two of Professor Eglington's commentary should be printed here, so this makes the record complete and the outside people when they are reading it will understand what we are dealing with.

Now we turn to the pilotage regulations. As some of them are before us and as noted in a separate list, some of the regulations were not sent to Committee members. This, again, was in the interests I believe, Mr. Eglington, of saving paper in that there was a great deal of duplication with these different regulations.

• 1125

So perhaps, then, we turn first to SOR/74-241, Atlantic Pilotage Authority Regulations.

Mr. Eglington: There is a group of these, running through to SOR/74-640, which concern examination requirements and qualifications for the granting of licences or pilot certificates. In this first one, the particular paragraph that is being queried is the one that relates to the granting of a passing mark. That is cleraly within the authority granted by the statute—and I have just distributed, this morning, the relevant sections of the statute to make it a little easier.

The difficulty with specifying a passing mark is that no definition is given of it and therefore the determination of what is actually a pass in the examination then lies wholly in the discretion of the board of examiners, or perhaps with the Authority itself.

It is true that the Act, in Sections 18 and 19, provides an appeal procedure, first of all to the Authority and then, subsequently, to the Minister, in respect of various decisions which flow from examinations and which we will be concerned with in the next half-dozen or so regulations. Nevertheless, it seems perhaps a little undesirable to leave "passing mark" undefined, because even if the Authority or the board of examiners exercise their power and tell them what is a pass, soberly and properly, it can always lead to a great deal of illfeeling if what is a pass is left in the discretion of the examiners—and there does not appear to be any generally accepted definition of what is a pass.

The old saw used to be 50 per cent, but in various institutions and walks of life, higher percentages of 100 are required; and some people have even gone on to such statistical items as percentiles and other such things which I do not profess to understand.

The passing mark, the mere leaving of that to the discretion of the board of examiners, sort of leapt out of the page. It may not strike anybody else as exceptionable.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, what bothered me when I read your commentary was that the board of examiners consists of one person who is appointed by the Pilotage Authority and two other people who are pilots themselves, and who presumably have made their passing marks somewhere else along the line. Would not that in itself be a safeguard? Do you think there is apt to be an arbitrary exercise of power by a board consisting in that manner?

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Baldwin. Nous pensons que le paragraphe 2 du commentaire du professeur Eglington devrait être imprimé afin de compléter le procès-verbal et de permettre aux gens de l'extérieur, lorsqu'ils le lisent, de comprendre de quoi il s'agit.

Nous allons passer aux règlements concernant le pilotage. Certains de ces règlements se trouvent devant vous mais, comme il est indiqué dans une liste séparée, certains des règlements n'ont pas été envoyés aux membres du Comité. Je crois qu'on a procédé ainsi, monsieur Eglington, afin d'économiser le papier, car beaucoup de ces règlements portent sur les mêmes questions.

Par conséquent, nous allons passer au premier DORS 74-241, Règlements sur l'administration du pilotage dans l'Atlantique.

M. Eglington: Il y en a tout un groupe qui va jusqu'aux DORS 74-640 qui se rapporte aux conditions d'attribution des brevets et des certificats de pilotage. Dans ce premier règlement, le paragraphe en cause est celui qui se rapporte à l'attribution d'une note de passage. Cela est clairement conforme aux dispositions de la loi; je l'ai distribué ce matin avec les articles du règlement qui s'y rapportent afin de vous faciliter la tâche.

La difficulté qui se pose lorsque l'on établit une note de passage c'est que l'on n'a pas donné de définition de cette procédure et que par conséquent elle reste entièrement à la discrétion du jury d'examen ou peut-être de l'administration elle-même.

Il est vrai que la loi, aux articles 18 et 19 permet d'interjeter appel, tout d'abord, auprès de l'administration, puis auprès du ministre au sujet des différentes décisions qui découlent de l'examen et qui se rapportent à la demi-douzaine environ de règlements que nous étudierons par la suite. Toutefois, il n'est peut-être pas souhaitable de laisser ce terme «note de passage» sans définition, car même si l'administration ou le jury d'examen ont le pouvoir d'indiquer la note qui permet de passer d'une façon appropriée, il semble toujours qu'on peut mettre ceux-ci en doute.

Dans le temps la note de passage était de 50 p. 100, mais dans différents autres secteurs on demande des proportions plus élevées et même dans les statistiques on parle de pourcentage et d'autres choses que je ne comprends pas.

Le fait de laisser la note de passage à la discrétion du jury d'examen me frappe, mais c'est peut-être là une impression personnelle.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, ce qui m'inquiète en lisant vos commentaires, c'est que le jury d'examen n'est constitué que par une personne qui est nommé par l'administration de pilotage et deux autres qui sont eux mêmes des pilotes et qui probablement ont obtenu à un moment donné leur note de passage. Est-ce qu'il n'y a pas là quelque chose de rassurant? Pensez-vous qu'un jury constitué de la sorte puisse être arbitraire?

[*Text*]

Mr. Eglington: I would never like to go on record as saying "likely", but it is possible.

Senator Godfrey: But is not the percentage meaningless? It depends how you mark it. Some law schools—for example, Western—pride themselves on never giving first-class honours. I am sure that has nothing to do with percentages or anything else; it is just the way they mark the papers. I do not know; it is a very difficult problem.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If I were setting an examination and there were 100 rocks in the harbour that the prospective pilot should know the location of and he could only point out where 60 of them were, I do not think I would give him a passing mark either.

Mr. Eglington: I suppose it is the same with doctors. Either they are 100 per cent right or they kill the patient.

Mr. Baldwin: Like members of Parliament; there is no passing mark for them to get elected.

The Chairman: Mr. Brewin.

• 1130

Mr. Brewin: Mr. Chairman, the thing that strikes me about this is that there is provision for some sort of appeal, but there is no provision for explaining to the examinee—if that is the right expression—why he failed, and it is always very difficult for anybody to take an appeal about something or other when there is a complete blank as to the mind of the person giving the mark from whom the appeal lies. I am not sure that appeals are appropriate but I presume they would not be here unless they were thought to be appropriate in this field of pilotage. I would have thought that once vou have given the appeal you ought to provide that some explanation at least, what lawyers would call reasons for judgment or reasons for the decision, be given so that the appeal court can weigh how serious these objections are, or why. If it is just giving a percentage without any explanation—perhaps you cannot explain the percentage; I do not know. But I do think the comment that I see here about it being desirable that there should be a report given is a very sound observation.

Mr. Eglington: I think, Mr. Brewin, the comment about failure to issue a report is made about 242.

Mr. Brewin: Oh, well, that is what I am looking at. Should I not be?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sorry, it was 241—The Atlantic Pilotage Authority Regulations.

Mr. Brewin: Oh, I am sorry. I do not seem to have 241.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not think I have it either.

Mr. Robinson: It is certainly in here but I think these are out of order.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You will have it there.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Je n'aimerais pas qu'on consigne au procès-verbal qu'il serait éventuellement arbitraire, mais c'est toujours possible.

Sénateur Godfrey: Le pourcentage pourtant ne veut rien dire? Cela dépend comment vous établissez vos notes. Dans certaines écoles de droit, en Occident, on se fait un point d'honneur de ne jamais donner les notes les plus élevées. Je suis sûr que cette façon de procéder n'a rien à voir avec les pourcentages, mais qu'il s'agit simplement de la façon dont on note les examens. Voilà un problème assez compliqué à résoudre.

Le coprésident (M. McCleave): Si au cours d'un examen un pilote devait éviter 100 rochers par exemple et qu'il ne peut en indiquer que 60, je ne crois pas que je lui donnerais la note de passage.

M. Eglington: Je suppose que c'est la même chose pour un docteur: ou ils ont raison à 100 p. 100 ou ils ont tort.

M. Baldwin: C'est comme pour le député: on n'établit pas de note de passage pour qu'il soit élu.

Le président: Monsieur Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, ce qui me frappe ici c'est qu'on a prévu une procédure d'appel, mais que rien n'est prévu pour expliquer à celui qui s'est présenté à l'examen la raison pour laquelle il a échoué, or, il est toujours difficile de faire appel lorsqu'on ne sait pas ce que la personne a pensé lorsqu'elle a donné sa note. Je ne suis pas sûr que les appels soient appropriés, mais puisqu'ils sont prévus, il doit y avoir une raison. Il me semble que le droit d'appel présuppose une explication de ce que les juristes appelleraient les raisons motivant la décision, afin que le tribunal d'appel puisse évaluer la valeur des objections et le pourquoi de la chose. Peut-être ne pouvez-vous pas donner un pourcentage, mais il me semble que la remarque qui indique ici qu'il est souhaitable qu'on fournisse un rapport est fort pertinente.

M. Eglington: Je crois, monsieur Brewin, que cette remarque au sujet du défaut de fournir un rapport est indiquée au 242.

M. Brewin: Oui, c'est ce que j'examine. N'ai-je pas raison?

Le coprésident (M. McCleave): Je m'excuse, mais nous en sommes au règlement nº 241—Règlement de l'administration de pilotage de l'Atlantique.

M. Brewin: Je m'excuse, je ne semble pas avoir le règlement nº 241.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne pense pas l'avoir non plus.

M. Robinson: Il doit être ici, mais je crois que les documents sont mélangés.

Le coprésident (M. McCleave): Vous devez l'avoir.

[*Texte*]

Mr. Eglington: Mr. Brewin, 241 does provide for the giving of a report indicating the reason that the applicant failed the examination.

Mr. Baldwin: Is it under section 20?

Mr. Eglington: Yes, 20, subsection (2).

Mr. Brewin: Oh, I see it now. I was foolish enough to think that 241 would be ahead of 242 on the list.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You and I both.

Mr. Brewin: It has fallen to the rear for some reason.

Mr. Robinson: I think the statute is quite clear, that the applicant for the licence knows from the statute exactly what he is required to know. It is so clear, I think, in Section 19 in particular. It sets out virtually everything you need to know. And then there is provision also in Section 20(2) that he could be advised why he failed. I do not see that there is any problem there really.

But with regard to this passing mark would you recommend, Mr. Eglington, that we say that the definition section should be changed or added to, indicating that a passing mark would be considered as over 50 per cent or whatever it is—90 per cent, or whatever they feel is necessary? It would at least clarify it for us.

Mr. Eglington: Of course, Senator Godfrey made a very good point when he said you can set the percentage. But then the marking of the examination could, if they were determined to be arbitrary and capricious, be so organized as to produce the percentage required, say 89 per cent if 90 is the required number, the magic number.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I wonder what consistency they get across Canada in the development of pilotage, too, because you have four or five authorities in the different regions that we are really dealing with here, namely the Atlantic, Great Lakes, Laurentian and Pacific.

You must have had a bad time somewhere along the way with one of your professors, Mr. Eglington. Perhaps we can hold this point back then until we get through all the examination points that have been raised. Incidentally, it might also be noted for the record that some objection is made to the fact that compliance with the requirement as to publication of the regulations does not appear on the face of the regulation, and that is a hardy perennial in this Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And, incidentally, in that connection perhaps, Mr. Chairman, I notice that in certain instances our counsel have added that search reveals something, and in other instances they have not. Is that because they have not made the search or because the search is too complicated, or is it just intended to indicate that here we would come up against a complete roadblock?

Mr. Eglington: I think it is meant to indicate, in most circumstances, that the search became so complicated that it was given up. Search in Part I of the *Canada Gazette* is not a necessarily easy undertaking.

• 1135

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I think it is rather an important point—I was not just being facetious—because it seems to me that if it is a very complicated business for you to look it up it would be even more complicated for an unfortunate private citizen without your encyclopedic knowledge of the intricacies of these procedures and I think it deserves to be noted that in some

[*Interprétation*]

M. Eglington: Monsieur Brewin, le règlement nº 241 prévoit que l'on fournisse un rapport indiquant la raison pour laquelle le demandeur a échoué à l'examen.

M. Baldwin: C'est à l'article 20?

M. Eglington: Oui, article 20, paragraphe (2).

M. Brewin: Je l'ai trouvé maintenant; j'avais cru à tort que le 241 se trouvait avant le 242 sur la liste.

Le coprésident (sénateur Forsey): Moi aussi.

M. Brewin: Le document s'est trouvé en-dessous pour quelque raison.

M. Robinson: Je crois que le règlement est très clair: la personne qui se présente à l'examen sait fort bien ce qu'elle doit connaître et je crois que c'est bien précisé à l'article 19. Le paragraphe (2) de l'article 20 prévoit la divulgation des raisons de l'échec. Par conséquent, je ne vois là aucun problème.

Mais quant à cette question de note de passage, vous recommandez, monsieur Eglington, que l'article de définition soit modifié et indique que la note de passage devrait être de 50 p. 100 ou plus, par exemple. Ce serait en tous les cas clair pour nous.

M. Eglington: Naturellement, le sénateur Godfrey avait apporté une remarque très pertinente lorsqu'il a indiqué que l'on pourrait établir le pourcentage: mais naturellement on pourrait donner la note de passage de façon arbitraire pour que le candidat obtienne le pourcentage requis, soit 89 ou 90 p. 100 si cela est le nombre magique.

Le coprésident (M. McCleave): Je me demande quelle est l'uniformité des normes au Canada pour la formation au pilotage car il y a quatre ou cinq administrations dans différentes régions soit celles de l'Atlantique, des Grands lacs, l'Administration Laurentienne et celle du Pacifique.

Sans doute à un moment donné avez-vous eu des difficultés avec un de vos professeurs, monsieur Eglington. Peut-être que nous pourrons remettre cette question à plus tard après que nous aurons examiné toutes les questions concernant l'examen. Je ferai aussi remarquer pour les fins du procès-verbal que l'on s'est plaint du fait que l'exigence de publication ne figure pas sur la couverture de celui-ci; il s'agit là d'une plainte éternelle de la part de notre Comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je remarque aussi, monsieur le président, que dans certains cas, notre avocat indique que les recherches révèlent quelquefois quelque chose, mais dans d'autres cas rien. Est-ce que cela veut dire qu'on n'a pas fait de recherches ou que les recherches étaient trop compliquées ou simplement que c'est impossible?

M. Eglington: Je crois que ceci veut dire dans la plupart des circonstances que la recherche est devenue si compliquée qu'on l'a abandonnée. Rechercher quelque chose dans la Partie I de la Gazette du Canada n'est pas nécessairement quelque chose de facile.

Le coprésident (sénateur Forsey): A mon avis, ce point est plutôt important. Je ne dis pas cela à la légère; en effet, il me semble que si cette recherche est très compliquée pour vous, elle le sera d'autant plus pour le pauvre citoyen qui n'a pas votre connaissance encyclopédique des méandres de ces procédures. Il est important de noter, à mon avis, que vous avez fait les recherches dans certains cas et

[*Text*]

instances you made the search and in others you just found it so appallingly difficult that you gave up, too time consuming.

Mr. Eglington: Well, it is. It is time consuming and the point that we have always made is that no one should have to do that search it should simply be on the face of the regulation itself.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Precisely.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I wonder whether it would not be in order for us to at least ask the pilotage authority to advise why they do not have a definition section with regard to a passing mark. Maybe this would clarify it for us.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that is a better way of doing it, Mr. Robinson, and you have also pointed out that the authority shall when requested by any person who fails an examination provide that person with a report indicating the reason he failed. So really the objection of counsel boils down, apart from that publication notation, to the what is a passing mark. Am I correct in that Mr. Eglington? Fine.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Co-Chairman, excuse me, another point I notice in the comments by counsel is that in one of these documents there is a note that the recital does not mention the Revised Statutes of Canada and in other cases there is no such comment. I presume that applies all the way through.

Mr. Eglington: Yes, that particular comment applies really to all of these because they are made under the Pilotage Act which is in one of the yellow volumes and is not in the supplement book to the revised statutes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It should refer to the particular statute passed subsequent to the revision of the statutes.

Mr. Eglington: Because the ordinary person going to look for the Pilotage Act in the blue volume simply would not find it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. *Alors*, then to SOR 74-242, the Pacific Pilotage Regulations and these two general criticisms being made, that is, with reference to the act and reference to compliance not appearing on the face of the regulations. We go then to Mr. Eglington's point number two.

Mr. Eglington: Well, in this particular set of examination requirements in Section 23 of the regulations areas of required knowledge are specified, tides and currents and international regulations for the prevention of collisions at sea and so on, but the opening words of the section enable the authority to examine not only on the matters specified but on other matters as well. Their authority extends to those matters but is not limited to it, which means that subject, of course, I suppose, to some binding rule of custom as to how one is examined for pilotage certificate or a licence, one could turn up to the examiners fully apprised on all the dozen or so matters specified there, almost 20 matters, and then be stumped by some erudite question on a matter totally beyond one's range of preparation for certificate, which does not seem to be particularly fair.

[*Interpretation*]

que, dans d'autres, c'était tellement difficile que vous avez abandonné, car il vous aurait fallu trop de temps.

M. Eglington: En effet. Cela prend du temps et nous avons toujours prétendu que personne ne devrait devoir faire ces recherches; le règlement devrait lui-même donner les renseignements.

Le coprésident (sénateur Forsey): Tout à fait.

M. Robinson: Monsieur le président, ne serait-il pas souhaitable que nous demandions au moins à l'administration de pilotage de nous informer de la raison pour laquelle il n'y a pas un article de définition de la note de passage. Nous serions peut-être alors éclairés sur ce point.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que c'est là une meilleure façon de procéder, monsieur Robinson. Vous avez également fait remarquer que l'administration fournira, sur demande d'un candidat qui a échoué, un rapport indiquant les raisons de son échec. Donc, les objections de notre conseiller se résument, en fait, exception faite de l'avis de publication, à la définition d'une note de passage. Ai-je raison monsieur Eglington? Parfait.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je m'excuse, monsieur le coprésident, mais j'ai aussi noté dans les observations du conseiller que l'un de ces documents ne cite pas les statuts révisés du Canada. Il n'y a pas de commentaires à cet effet pour les autres documents. Je suppose que cette remarque s'applique à tous les règlements.

M. Eglington: Oui, cette remarque s'applique en fait à tous, car ils sont établis aux termes de la Loi sur le pilotage, qui se trouve dans l'un des volumes jaunes et non pas dans le supplément aux statuts révisés.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il faudrait faire une référence à cette loi adoptée après la révision des statuts.

M. Eglington: Car le citoyen moyen qui cherche la Loi sur le pilotage dans le volume bleu ne la trouvera tout simplement pas.

Le coprésident (M. McCleave): En effet. Nous passons donc à DORS 74-242, Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique. Deux critiques d'ordre général sont faites quant à la référence à la loi et aux modalités de conformité qui ne sont pas données au début du règlement. Nous passons donc au point nº 2 de M. Eglington.

M. Eglington: La liste des sujets d'examen contenus dans l'article 23 du Règlement précise certains domaines de connaissance: marées, courants, et règlements internationaux pour la prévention des collisions en mer, etc. Toutefois, les premiers mots de l'article autorisent l'administration à examiner le candidat, non seulement sur les sujets spécifiés, mais aussi sur d'autres sujets. Elle est autorisée à examiner sur ces sujets, mais n'y est pas limitée. Il s'en suit, évidemment, exception faite peut-être d'une règle coutumière inflexible quant aux modalités d'examen pour un certificat ou un permis de pilotage, qu'un candidat pourrait se présenter devant le jury et connaître à fond la douzaine, ou plutôt la vingtaine de sujets spécifiés et être recalé par une question savante sur un domaine tout à fait étranger aux études préparatoire au certificat, ce qui ne semble pas très juste.

[*Texte*]

Mr. Robinson: Well, Mr. Chairman, is this not the old story of the way the service trains you? There are the must-knows, the should-knows and the could-knows. You start off with the must-knows and if you knew those you could probably pass but it is the extra work that you do in other areas, related areas and so on, that you could be marked on as well and this would give you a higher grade, I think this is certainly used in the forces and I would think the same thing applies here. Of course, there are certain things you must know in order to qualify but, there are many other areas where you could have much expertise and you may be examined upon that, which would make a difference. If that is the kind of explanation they can give I, personally, would have no objection to it but maybe we should ask them for further clarification of this. In other words, do they give you certain topics or things that you are to do which are indicated in the act, areas that you are going to be covering and then as part of your syllabus they say, now, we have a lot of other reference material that you could look at if you get the time and you may be asked about that as well. Not that you would fail, as it were, by not knowing it, but you might get a higher grade if you did have some knowledge.

Mr. Eglington: The difficulty . . .

• 1140

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, if a lawyer drew this up, the Latin phrase used would be *ejusdem generis*, the way this appears in 23, and such other subjects as the committee of examiners may consider necessary. I can recall a number of cases I participated in where placed in that context a judge would hold that such other subjects must have a relation to those preceding, that the *ejusdem generis* rule applies, then the person being examined should not suffer any hardship. If, on the other hand, it is established that they go quite outside the matters which are set out in advance, then obviously there is an injustice and a breach of the rules.

Mr. Eglington: But it could be, Mr. Baldwin, that a committee of examiners does not know of the *ejusdem generis* rule, and the thing is a little bemusing because the topics are not limited to the one specified but those specified include such other subjects as the committee of examiners may consider necessary.

Mr. Robinson: No, but the attitude would have an obvious appeal if that were the case.

Mr. Eglington: The difficulty with that in this particular instance is that there is no requirement here that the final applicant be given a report as to why he failed. If he is examined on subjects that do not appear on the list, how can he prepare his case before appeal? I would like to come back to the point that you made about a higher grade of mark for knowing material outside the specified list. I do not know if there is any provision any where for giving people what one could call honours pilotage certificates or second class pilotage certificates. It is a pass or fail exercise. We are dealing with somebody's right, if not their right to a livelihood, that they wish to be a pilot. I am not sure that in that particular instance ideas about qualities of grades or even promotions are entirely relevant.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, you are only protecting the right to the livelihood of the would-be pilot by excluding general questions or questions that are not listed and he does not know about. It also works the other way if you

[*Interprétation*]

M. Robinson: Monsieur le président, n'est-ce pas là la vieille histoire de la formation que donne l'armée? Il y a les sujets qu'on doit connaître, qu'on devrait connaître et qu'on pourrait connaître. Il faut commencer par ceux qu'on doit connaître et, si on les connaît, on peut probablement réussir, mais c'est le travail additionnel que fait le candidat dans d'autres domaines connexes qui peuvent donner des notes additionnelles et permettent d'obtenir une meilleure note. Je crois que ce système est toujours utilisé dans les forces et je pense que ce cas-ci est similaire. Il est évident qu'il faut connaître certaines choses pour se qualifier, mais il existe d'autres domaines qu'un candidat pourrait connaître beaucoup mieux, qui pourraient faire l'objet de l'examen et qui seraient cotés. Si c'est là le genre d'explication qu'ils peuvent fournir, je ne m'y opposerais certainement pas. Nous pourrions donc peut-être leur demander de plus amples informations. En d'autres termes, est-ce qu'ils donnent une liste de sujets qui sont précisés dans la Loi, les domaines qu'il faut étudier, auxquels ils ajoutent toute une série de textes de référence que le candidat peut consulter s'il en a le temps et qui pourront également faire l'objet de l'examen. Le candidat n'échoue évidemment pas s'il ne connaît pas ces questions, mais il pourrait obtenir une meilleure note s'il les connaît.

M. Eglington: Le problème . . .

M. Baldwin: Monsieur le président, si un avocat rédigeait ce texte, la phrase latine utilisée dans cet article 23 aurait été *ejusdem generis*, au lieu de: tous autres sujets que la Commission d'examen peut juger nécessaire. Je me souviens d'un certain nombre de causes auxquelles j'ai participé où, le juge, dans ce contexte, aurait maintenu que ces autres sujets doivent avoir une relation avec ceux qui précèdent, c'est-à-dire que la règle de l'*ejusdem generis* s'applique et que le candidat ne devrait pas être pénalisé. Si, par ailleurs, il est démontré que ces sujets sont tout à fait étrangers à ceux qui précèdent, il y a évidemment injustice et infraction aux règlements.

M. Eglington: Il est toutefois possible, monsieur Baldwin, que la Commission d'examen ne connaisse pas cette règle d'*ejusdem generis*. L'affaire est quelque peu obnubilante, car les sujets ne sont pas limités à ceux qui sont spécifiés; ces derniers incluent tous les autres sujets que la Commission d'examen peut juger nécessaires.

M. Robinson: Dans ce cas, il y a évidemment matière à appel.

M. Eglington: le problème, dans ce cas, est que l'on n'exige pas que le candidat reçoive un rapport expliquant son échec. S'il est examiné sur des sujets qui ne font partie de la liste, comment peut-il préparer sa cause en appel. J'aimerais revenir à vos remarques quant à une note plus élevée obtenue pour une connaissance de questions étrangères à la liste. Je ne sais pas s'il existe une quelconque disposition permettant d'accorder aux candidats un certificat de pilotage avec grande distinction, ou un certificat de deuxième classe. Il s'agit d'un examen qu'on réussit ou que l'on échoue. Nous parlons du droit d'une personne, si ce n'est de son droit à un gagne-pain, de celui de vouloir devenir pilote. Je ne suis pas certain que, dans ce cas, les principes de niveaux qualitatifs, ou même de promotions, soient tout à fait pertinents.

M. Brewin: Monsieur le président, vous ne faites que protéger le droit à un gagne-pain du futur pilote par l'exclusion de questions générales, ou de questions qui ne font pas partie de la liste et que ne connaît pas le candidat.

[*Text*]

assume Mr. Robinson's theory that this could be used to bonus on some subject not included here, some applicant, and I think that would affect the protection of the public. I think it is perhaps rather important that pilots should reach a proper standard in these direct subjects that concern them. I understand Mr. Baldwin's argument that they would be pilots *ejusdem generis* but that is a fairly refined legal doctrine and I do not imagine it is too familiar to some of the people who would be dealing with this regulation. I do not know who the appeal is to but I am sure it is not to the Supreme Court of Canada.

Mr. Eglington: It is to the Authority and then to the Minister.

Mr. Brewin: Even ministers might be a little hazy on that deal.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think it might be helpful if we had an indication as to the number of appeals that have made their way up the line, what the exact practice is and whether there are aggrieved prospective pilots in various parts of Canada. The thing that bothered me about your point too, Mr. Eglington—I thought Mr. Robinson was heading for it but he swerved slightly so I will make my own small contribution—does not almost everybody, when they are drawing up some type of regulation or a list of categories, say, "Oh well, we may have forgotten something and put in perhaps a general catchall at the end? We ourselves did it with our own criteria; the very last one certainly perhaps would fit into that category.

Mr. Eglington: Hoist on a petard.

Mr. Brewin: Are we not trying to eliminate that sort of thing?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is right; I suppose we should be setting a better example.

Mr. Brewin: We cannot very well eliminate this if we do it ourselves. Still, if it is a loose practice as applied to a particular subject, I do not think we should agree.

• 1145

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think we should be getting a further report on the practical ways in which the exam system works for the pilotage, not only in the interests of public safety but also in the interests of the people looking for jobs in that particular profession.

Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I would like to come back to the comment I made mistakenly on the wrong regulation, only assisted in that comment about the advisability of a report of the reason for a person being turned down by the fact that they include it in the Atlantic regulations, and why not in the Pacific? I do not know if there should be a different standard of justice for the two oceans.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, you also make the . . .

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I think what Mr. Brewin is saying is very important. In going through these I want to ask one basic general question. We are dealing with a number of pilotage authorities throughout the country, and I am wondering if they are all consistent in their regulations and in their examinations and so on. Is this so, or

[*Interpretation*]

L'inverse est aussi vrai; si l'on accepte la théorie de M. Robinson que l'on puisse donner des notes supplémentaires pour des matières qui ne sont pas incluses, je pense que la protection de la population ne serait plus la même. A mon avis, il est assez important que les pilotes aient une certaine compétence minimale dans les domaines qui les intéressent directement. Je comprends l'argument de M. Baldwin à l'effet que ce serait des pilotes *ejusdem generis*, mais c'est là une question de doctrine légale assez subtile et je ne pense pas qu'elle soit très bien connue par les gens qui doivent appliquer le règlement. Je ne sais pas à quel niveau se fait l'appel, mais je ne pense pas que ce soit à celui de la Cour Suprême du Canada.

M. Eglington: Il s'agit de l'administration, puis du ministre.

M. Brewin: Même les ministres peuvent être mal informés à ce propos.

Le coprésident (M. McCleave): Il serait peut-être utile que nous ayons une indication quant au nombre d'appels qui ont été logés par le passé, à la procédure suivie et au nombre d'apprentis pilotes refusés dans les différentes régions du Canada. Une autre chose me préoccupait dans votre argument, monsieur Eglington. Je croyais que M. Robinson allait en parler, mais il s'en est légèrement écarté et je vais donc apporter ma petite contribution. N'est-il pas vrai que lors de la rédaction, de tout règlement, ou de listes de catégories on prévoit les omissions possibles en ajoutant à la fin une phrase générale de rattrapage. Nous l'avons nous-mêmes fait dans nos critères; le dernier critère tomberait certainement dans cette catégorie.

M. Eglington: Se prendre à son propre piège.

M. Brewin: N'essayons-nous pas d'éliminer ce genre de chose?

Le coprésident (M. McCleave): C'est exact; je suppose que nous devrions donner un meilleur exemple.

M. Brewin: Nous ne pouvons certainement pas l'éliminer si nous le faisons nous-mêmes. Néanmoins, s'il s'agit d'une pratique mal établie dans ce domaine, je ne pense pas que nous devrions l'accepter.

Le coprésident (M. McCleave): A mon avis, il faudrait obtenir un autre rapport ayant trait au système d'examen de l'administration de pilotage, non seulement dans l'intérêt de la sécurité du public, mais aussi dans l'intérêt des personnes qui seraient peut-être intéressées à faire partie de cette profession.

Monsieur Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, j'aimerais revenir sur le commentaire que j'ai fait par erreur au sujet du mauvais règlement. En ce qui concerne un rapport ayant trait au refus d'un candidat, je tiens à souligner la divergence qui existe entre les règlements de pilotage de l'Atlantique et du Pacifique. A mon avis, les mêmes normes devraient s'appliquer aux deux océans.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, vous avez aussi . . .

M. Robinson: Monsieur le président, la déclaration de M. Brewin est très importante. Après avoir parcouru ces règlements, je voudrais poser une question fondamentale d'ordre général. Nous discutons d'un bon nombre d'administrations de pilotage à travers le pays et je me demande si leurs règlements sont semblables et s'ils s'en tiennent aux

[*Texte*]

should we get something on this to determine whether they do have a similar standard?

Mr Eglington: There appears to be divergence in the actual content of the regulations. Whether in practice that amounts to a difference as between authorities, I cannot say. But I must agree with you. It strikes me as odd that under a new piece of legislation, authorities are set up and then they are allowed virtually willy-nilly to make their own regulations which may be at variance as between regions. I do not know what central control has been exercised over this.

Mr. Robinson: Will any comparison be made?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This was what I was suggesting, that we see other points of difference when we deal with the other two pilotage authorities as well.

Miss Mayrand, you had a point.

Miss Mayrand: No. I was just going to say that an authority, when it makes a regulation—the regulations have to be approved by the Governor in Council. I think several authorities have a certain independence in their organization, but eventually their regulations have to be approved by the Governor in Council.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am aware of that. I was on the Committee when we studied that legislation. But it seems to me that they have given each authority a great deal of autonomy.

Perhaps what they do is write in and say, we would like regulations covering such and such topics. But there certainly is, as somebody has noted, a great deal of divergence in the approach to these regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Chairman, may I raise one small point? Are we on 242 now?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In the section 7(d), I notice that counsel apparently have underlined the word "record". I took a look at this, and then I took a look also at the French text, and it says: ... la preuve de ses aptitudes. Did Counsel wish to make any representations on that? It reads:

> The holder of a licence or pilotage certificate shall have, in the opinion of the authority, a record of his good ability, character and conduct.

It sounds a little odd. And the French says:

> avoir établi, de l'avis de l'Administration, la preuve de ses aptitudes ...

etc. Ce n'est pas tout à fait la même chose, à mon avis, et ...

[*Interprétation*]

mêmes critères lors des examens. Si tel est le cas, ne devrions-nous pas tâcher de décider s'ils ont les mêmes normes?

M. Eglington: Il y a une divergence dans le contenu des règlements. Je ne sais pas s'il existe une différence entre les administrations en pratique. Cependant, je suis d'accord avec vous. Il me semble qu'il est assez bizarre que des administrations soient établies aux termes d'une nouvelle loi et aient ensuite le droit d'édicter à leur guise des règlements qui provoquent peut-être des divergences régionales. Je ne sais pas si l'on a exercé un contrôle central sur cette situation.

M. Robinson: Est-ce que l'on effectuera une comparaison?

Le coprésident (M. McCleave): Voilà ce que j'avais proposé: que nous examinions les autres divergences lorsque nous étudierons les deux autres autorités de pilotage.

Mademoiselle Mayrand, vous aviez quelque chose à ajouter?

Mlle Mayrand: Non, je voulais tout simplement dire que lorsqu'une administration établit un règlement, il faut que ces règlements soient approuvés par le gouvernement en conseil. Bien que plusieurs administrations jouissent d'une certaine indépendance au sein de leur propre organisme, leurs règlements sont tous sujets à l'approbation du gouverneur en conseil.

Le coprésident (M. McCleave): Je suis au courant de cette situation. J'ai fait partie du Comité qui examinait cette loi. Mais il me semble que l'on a accordé à chaque administration beaucoup d'indépendance.

Peut-être écrivent-ils leurs suggestions quant à des règlements dans des domaines précis. Cependant, comme on l'a déjà souligné, il existe beaucoup de différences entre les règlements de chaque administration.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Monsieur le président, puis-je poser une petite question? En sommes-nous au nº 242?

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Le coprésident (Sénateur Forsey): A l'article 7*d*), je vois que notre conseiller juridique a souligner le mot anglais «record». En examinant la version française, j'ai constaté qu'il était écrit: « ... la preuve de ses aptitudes». Est-ce que le conseiller juridique a des commentaires à ce sujet? La version française se lit comme suit:

> Le titulaire d'un brevet ou d'un certificat de pilotage doit avoir établi, de l'avis de l'administration, la preuve de ses aptitudes, de sa bonne réputation et de sa bonne conduite.

Cela semble assez bizarre. Par contre, la version anglaise se lit comme suit:

> The holder of a licence or pilotage certificate shall have in the opinion of authority, a record of his good ability, character and conduct.

According to me, the two versions do not say exactly the same thing, and ...

[*Text*]

Do you have any comment to make on that?

Mr. Eglington: The reason I underlined that in the first place, I think, from memory, was that the wording of it seemed odd in reading:

> . . . a record of his good ability, character and conduct.

And I must admit I assumed that what was really meant was a record of good ability, character and conduct, and that "his" had simply slipped in there, and that slipping it in did not affect the meaning of it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But it does not seem to mean quite the same thing as saying, if I may translate offhand from the French: must have established, in the opinion of the administration—in other words, to the satisfaction of the administration, presumably—the proof, the evidence of his aptitudes and so forth. Whereas a record in the opinion of the authority—it sounds very odd wording somehow. It is clearer in French than in English, I think. However, it is a minor point. I just thought I would raise it.

Mr. Eglington: We shall take that up with them as well.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In point number three, Mr. Eglington, you note again the past remark of failure to set specific marks.

Mr. Eglington: In this instance they have solved the problem by not specifying any passing requirement at all.

• 1150

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not know if they solved the problem. They seem to have created, perhaps, an even larger one than the one we were dealing with.

The Joint Chairman (Senator Forsey): *Solvitur ambulando.*

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is a good point, though, when asking them about the regulations and trying to find out the basis for why there should be divergence as to the point about the marks here and the lack of marks there.

Mr. Robinson: Possibly, Mr. Chairman, we could ask them to explain fully the first paragraph under 3 to our satisfaction.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sorry, but could we have some more elucidation on this?

Mr. Robinson: Mr. Eglington's remarks under 3 . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave: The examination . . .

Mr. Robinson: Yes. I think that should be more fully explained, not by Mr. Eglington but by the pilotage authority.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Mackenzie, if you would cause to be inserted paragraph 3 of 242 in our record at this point.

[*Interpretation*]

Avez-vous un commentaire à ce sujet?

M. Eglington: La raison pour laquelle j'ai souligné ces mots, c'est que, si je me souviens bien, la phrase m'a semblé assez bizarre à la lecture:

> . . . la preuve de ses aptitudes, de sa bonne réputation et de sa bonne conduite.

Et je dois admettre que j'ai supposé qu'il s'agissait tout simplement d'un dossier établissant les aptitudes, la bonne réputation et la bonne conduite, et que l'adjectif possessif «ses» n'était pas du tout nécessaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cependant, les deux versions ne sont pas tout à fait équivalentes; si je traduis la version française, j'obtiens: doit avoir établi, de l'avis de l'administration—en d'autres mots, à la satisfaction de l'administration, je suppose—la preuve, le témoignage de ses aptitudes et ainsi de suite. Toutefois, lorsqu'on parle de «record» en anglais d'un rapport détaillé, de l'avis de l'administration—le choix des mots semble assez bizarre. A non avis, la version française est plus claire que la version anglaise. Cependant, ce n'est qu'un détail. J'ai tout simplement voulu le souligner.

M. Eglington: Nous discuterons de tout ceci avec l'administration de pilotage.

Le coprésident (M. McCleave): Commentaire numéro trois, monsieur Eglington, vous notez une fois de plus que l'on n'a pas établi de notes de passage précises.

M. Eglington: Dans le cas présent, on a résolu le problème en ne précisant aucune note de passage.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne sais pas l'ils ont résolu le problème. Ils en ont peut-être créé un autre en plus de celui qui nous occupe.

Le coprésident (sénateur Forsey): *Solvitur ambulando.*

Le coprésident (M. McCleave): Toutefois, lorsque nous discuterons des règlements et des divergences existantes, il serait peut-être bien de souligner certaines qualités et certains défauts qui apparaissent dans chaque règlement.

M. Robinson: Monsieur le président, nous pourrions peut-être leur demander d'élucider la question des examens suite au troisième commentaire de M. Eglington.

Le coprésident (M. McCleave): Je m'excuse, mais pourriez-vous préciser?

M. Robinson; Les remarques de M. Eglington telles qu'elles apparaissent au commentaire 3 . . .

Le coprésident (M. McCleave): L'examen . . .

M. Robinson: Oui, il faudrait obtenir de plus amples explications à ce sujet, non pas de M. Eglington, mais de l'administration de pilotage.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Mackenzie, pourriez-vous annexer le troisième commentaire de M. Eglington qui a trait au document 242 à notre compte rendu.

[*Texte*]

SOR/74-242

PACIFIC PILOTAGE REGULATIONS
Pilotage Act
P.C. 1974-851

September 23, 1974

3. The examination provisions of these Regulations fail to specify any standard for the degree of success or knowledge a candidate must demonstrate. Must all his answers be perfect? Does it all lie in the discretion of the Examiner or of the Authority? The absence of any standard also makes the appeal provisions difficult of application.

4. Unlike SOR/74-241 (section 20(2)), these Regulations do not provide that an unsuccessful applicant be given a report indicating why he failed. This would seem to be an essential item in the preparation of a proper case for a hearing under section 18 of the Act. It is highly desirable that such a provision for a report be included in all examination regulations of Pilotage Authorities.

See SOR/74-241, SOR/74-258, SOR/74-640

Mr. Robinson: I wonder if we should not make the recommendation with regard to the next paragraph of Mr. Eglington's notes that there be a provision for a report included in all examination regulations?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is, that they be consistent from one end of the country to the other so the applicant knows exactly what is right, sir.

Point number four, then, is also in our proceedings.

Number 249, I believe, is the next one and it takes in the Great Lakes Pilotage Regulations. The point here, really, is number two of the commentary, discrepancies between the English and French texts.

Mlle Mayrand: Je soulève un point semblable à celui que le sénateur Forsey vient de soulever. Au sujet de tous les renseignements qui doivent être donnés afin qu'une demande de dispense soit accordée.

Alors, en français on parle du nom, du pavillon, enfin, tout ce genre de renseignements et à l'article 5(2)*e*), on dit:

e) la preuve que le capitaine connaît bien la route et le système de contrôle . . .

Quand dans la version anglaise on dit:

. . . Whether the Master of the ship is familiar . . .

Ce qui semble beaucoup moins rigoureux. Le capitaine peut dire: «Oui, je connais la route», tandis qu'en français il doit fournir la preuve. Alors, quelle version est exacte? Parce que, selon moi, des renseignements n'exigent pas nécessairement des preuves, c'est-à-dire que des renseignements sont des informations. Enfin, «renseignements» est la traduction d'«information». Selon moi, le mot «preuve» est très fort dans la version française. Mais peu importe, c'est eux qui décideront laquelle est la version qu'ils préfèrent.

[*Interprétation*]

DORS/74-242

RÈGLEMENT SUR LE PILOTAGE DANS LA RÉGION DU PACIFIQUE
Loi sur le pilotage
C.P. 1974-851

Le 23 septembre 1974

3. Les passages du règlement qui concernent la tenue des examens ne chiffrent pas le degré de réussite ou de connaissance qui est demandé au candidat. Est-ce qu'il lui faut répondre parfaitement à toutes les questions? La chose est-elle laissée à l'appréciation discrétionnaire de l'examinateur ou de l'Administration? Cette absence de précision entraîne elle aussi des difficultés en ce qui concerne l'exercice du droit d'appel.

4. Contrairement au DORS/74-241 (article 20.2) le susdit règlement ne prévoit pas de rapport à fournir au candidat malheureux pour lui faire connaître les raisons de son échec. C'est pourtant là un élément essentiel sur quoi baser la demande d'audience prévue par l'article 18 de la Loi. Il serait hautement souhaitable que l'obligation de fournir ce rapport figure dans tous les règlements relatifs aux examens imposés par les Administrations de pilotage.

Voir DORS/74-241, DORS/74-258, DORS/74-640

M. Robinson: Ne devrions-nous pas recommander, pour faire suite au quatrième commentaire de M. Eglington à ce sujet, que des mesures soient prises pour que tous les règlements régissant les examens prévoient la nécessité d'un rapport.

Le coprésident (M. McCleave): C'est-à-dire, que cette pratique soit uniforme à travers le pays afin d'être plus juste envers le candidat.

Donc, nous annexons le numéro 4 à notre compte rendu.

Passons maintenant au numéro 249, les Règlements de pilotage des Grands Lacs. L'aspect le plus important de ce commentaire est le numéro 2, c'est-à-dire, la contradiction qui existe entre les textes français et anglais.

Miss Mayrand: I am raising a point similar to that just raised by Senator Forsey. It deals with all the information which must be provided following application for a waver.

The French text includes the name and flag of the ship, and other such information and Section 5(2)(e) reads as follows:

(e) la preuve que le capitaine connaît bien la route et le système de contrôle . . .

The English version reads as follows:

. . . whether the master of the ship is familiar . . .

This latter version seems much less severe. The master of the ship can say: "Yes, I am familiar with the route", whereas in French he must provide proof of his knowledge. Then, which version is correct? According to me, information does not necessarily require proof, that is, information is information. Lastly, "renseignement" is the translation of "information". According to me, the word "proof" is a very strong expression in the French text. But, this matter is of little importance since the authority decides which version they prefer.

[*Text*]

Le coprésident (M. McCleave): Merci, mademoiselle Mayrand.

Mr. Robinson: Then your suggestion . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will put the commentary in.

SOR/74-249

GREAT LAKES PILOTAGE REGULATIONS
Pilotage Act
P.C. 1974-850

September 30, 1974

2. Section 5(2)(e)and (f); There would appear to be a discrepancy as between the English and French texts. The French text speaks of proof that the master is familiar with the route and proof that the master is prepared to proceed without the services of a pilot. The English text refers only to the supplying of the information that the master is familiar and the master is prepared to proceed. Of itself this might not appear to be of great consequence, except that the French text, in paragraph (g) reverts to the use of the word "renseignements", which is rendered in the English text as "information". If a distinction is drawn between proof and information in the French text, one wonders if first of all this was desired and consequently, if so, whether the same distinction ought not to be drawn in the English text.

Mr. Robinson: What you are really recommending is that there be clarification of the language used so that they mean the same thing in both languages.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. All right. We will now turn to 258. This is the Laurentian Pilotage Authority Regulations. We will deal with 258 first and it will be followed by 640 and 135, which are also Laurentian Pilotage Authority Regulations. On 258 first we have the standard points that have been made earlier and then on commentary number three, Mr. Eglington.

Mr. Eglington: This is a point which originally I hesitated before putting in because it seemed such an eminently sensible provision, that if you were going to have somebody who needs to know that there are 100 rocks in the harbour, or whatever, if he fails three times to come up with a satisfactory answer one is not likely to leave him in command or in charge of the vessel. On the other hand, I must confess—and of course, this is just one person looking at the wording—I simply fail to see by what authority the authority cuts somebody off. The statute speaks of prescribing qualifications and prescribing the manner for determining whether a person meets the qualifications, so they happily set up the examination procedure, but there does not seem to be any statutory authority for saying to somebody, "You failed once, you are out and you cannot present yourself again", or "You failed 27 times, you cannot present yourself again." I suppose giving somebody three cracks at the examinations is being in itself pretty liberal, but I always get just a little exercised when I cannot cite the actual authority for the provision, however eminently sensible it may be. As far as underlying that, there is the problem that the authority could say three or they could simply say anybody who fails cannot present himself a second time.

[*Interpretation*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Miss Mayrand.

M. Robinson: Donc, votre suggestion . . .

Le coprésident (M. McCleave): Nous annexerons le commentaire à notre compte rendu.

DORS/74-249

RÈGLEMENT ET PILOTAGE DES GRANDS LACS
Loi sur le pilotage
C.P. 1974-850

Le 30 septembre 1974

2. *Article 5(2)(e) et (f)*; Il semble y avoir une contradiction entre les textes anglais et français. Le texte français parle d'une preuve que le capitaine connaît bien la route et d'une preuve qu'il est prêt à poursuivre sa route dans les services d'un pilote. Le texte anglais mentionne seulement qu'il faut fournir des renseignements selon lesquels le capitaine connaît bien la route et qu'il est prêt à la poursuivre. Cela ne serait pas très important en soi si dans le texte français au paragraphe (g) on me revenait à l'emploi du mot «renseignements» qui en anglais est rendu par le mot «information». Si en français on fait une distinction entre preuve et renseignements, on peut tout d'abord se demandee si cela est voulu et si, tel est le cas, on ne devrait pas faire la même distinction dans le texte anglais.

M. Robinson: La recommandation vise à une élucidation des termes employés afin que la version anglaise et la version française se corroborent.

Le coprésident (M. McCleave): Oui. Très bien. Passons maintenant au numéro 258, le Règlement de l'administration de pilotage des Laurentides. Nous examinerons le numéro 258 tout d'abord et ensuite le numéro 640 et 135, qui sont aussi des règlements de l'administration de pilotage des Laurentides. En ce qui concerne le numéro 258, nous avons déjà discuté des commentaires 1 et 2. Passons maintenant au commentaire numéro 3. Monsieur Eglington.

M. Eglington: Au début, j'ai hésité à faire cette remarque, parce que cela semblait une disposition tout à fait logique; c'est-à-dire, si l'on s'attend à ce que le capitaine sache qu'il y a un certain nombre de rochers dans le port, ou quelqu'autre détail de la route, et s'il ne peut fournir des réponses exactes à trois reprises, il semble évident qu'on ne le laissera pas prendre le commandement du navire. D'autre part, j'avoue—bien entendu, s'il s'agit d'une seule personne qui examine les termes employés—que je ne vois pas du tout de quel droit l'administration peut refuser un candidat. La loi mentionne les qualifications prescrites et la façon de déterminer si un candidat répond aux qualifications. On établit donc facilement les modalités d'examen, mais il ne semble pas y avoir une autorité législative qui permette de dire à un candidat qui a échoué une fois qu'il ne peut se représenter à l'examen, ou encore qu'il a échoué 27 fois et qu'il ne peut se représenter. Je suppose que donner trois chances de réussir c'est une façon de procéder assez libérale, mais je suis toujours quelque peu frustré lorsque je ne peux vraiment citer l'autorité réelle d'une disposition, quelque raisonnable qu'elle soit. C'est donc le problème; l'administration pourrait donner trois chances ou tout simplement refuser à un candidat qui a échoué la possibilité de se représenter une seconde fois.

[*Texte*]

• 1155

Mr. Robinson: I would think, Mr. Chairman, in a case such as this it is really a matter of having the necessary knowledge to do the job. It is similar to applying for a driver's licence. I know of one woman who came to my office; she had applied 19 times, she had taken the course, she had tried the test, she had failed the first 18 and finally she had passed it on try 19. She is driving a car today. Maybe all they are saying is that once you have sufficient knowledge to do the job that is all that really matters. It is not the same as in a competition where you are trying to weed out people, it is a question of trying to pass the job and be qualified to do the job. I really see no reason for that. I would be much happier, however, if they just said that on failure, and not indicate any number of times, so you could always appeal and possibly have the opportunity of taking more training, learning more and eventually passing it. I see nothing wrong with that, but I would suggest that the recommendation be that the act be changed to include an authority which is not there at the present time, and I think this is probably what your recommendation is.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I know a man in the Department of External Affairs who, according to his own account, failed the examination 11 times and got in on the twelfth time. He is now, I think, a quite eminent official.

Senator Godfrey: That is competitive, though, is it not?

Mr. Eglington: I am not sure, Senator Godfrey, whether these examinations are competitive.

Senator Godfrey: Oh no, no, but I am sure the Department of External Affairs exams are . . .

Mr. Eglington: Oh yes.

Senator Godfrey: . . . to a large degree, competitive.

Mr. Eglington: These may be competitive, too, in a way because the authority, as I understand it, has the right to prescribe the number of licences that will be issued.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, they may decide to take the top three people from the exam, just something like that.

The point has been made, but I gather with not sufficient vigour that . . .

Mr. Robinson: With respect, Mr. Chairman, I do not think it is fair to say that it is competitive. I think really any number of people can apply and if they pass then they can all be considered. I do not think we limit the number of applicants, we only limit the number of licences, so I think there is a difference.

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They may be in the position of establishing lists, Mr. Robinson, so that when vacancies occur they know they can go to name number four and so on.

[*Interprétation*]

M. Robinson: Je penserais, monsieur le président, que dans ce cas, il s'agit simplement d'avoir les compétences nécessaires pour faire le travail. La situation est similaire à une demande d'un permis de conduire. Je connais une femme qui est venue à mon bureau; elle s'est présentée 19 fois; elle avait suivi le cours, elle avait essayé le test, elle avait échoué 18 fois avant de le réussir la 19e fois. Elle conduit une voiture aujourd'hui. Il est possible qu'on demande simplement que les candidats aient les connaissances nécessaires pour faire le travail. La situation n'est pas similaire à celle d'un concours de sélection. On essaie simplement de réussir l'examen et d'être qualifié pour le travail. Je serais beaucoup plus content, toutefois s'ils précisaient simplement le nombre d'échecs, de façon à ce que l'on puisse faire toujours appel et peut-être avoir l'occasion de suivre une formation plus poussée, d'apprendre plus et de réussir éventuellement. Je ne vois rien de mal à cela, mais je suggérerais que l'on recommande une modification à la loi de façon à inclure l'autorité actuellement inexistante. Je pense que cela devrait sans doute être notre recommandation.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je connais un homme au ministère des Affaires extérieures qui, de son propre aveu, a échoué 11 fois à l'examen pour être accepté la 12ième fois. Il est maintenant, à mon avis, un fonctionnaire très éminent.

Le sénateur Godfrey: Il s'agit toutefois là d'un concours n'est-ce pas?

M. Eglington: Je ne suis pas certain, sénateur Godfrey que le nombre de postes soit limité.

Le sénateur Godfrey: Non, mais je suis certain que c'est le cas des concours du ministère des Affaires extérieures . .

M. Eglington: Oui.

Le sénateur Godfrey: . . .dans une grande mesure, oui.

M. Eglington: Dans ce cas-ci, le nombre de postes est limité d'une certaine manière, car l'administration, d'après ce que je sais, a le droit de préciser le nombre de permis qui seront accordés.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, on peut décider de choisir les trois meilleurs candidats à l'examen, ou quelque chose du genre.

Ce fait a été souligné, mais je pense qu'il n'a pas été assez vigoureusement défendu . . .

M. Robinson: Sauf votre respect, monsieur le président, je ne pense pas qu'il soit juste de dire que le nombre de postes est limité. Je pense vraiment que n'importe quel nombre de candidats peut se présenter et s'ils réussissent, ils peuvent tous être choisis. Je ne pense pas que l'on limite le nombre de candidats; on limite seulement le nombre de permis. Il y a donc une différence.

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (M. McCleave): Ils sont peut-être en mesure d'établir des listes; monsieur Robinson, de façon à ce que, lorsqu'il y a une vacance, ils sachent qu'ils peuvent choisir le quatrième, etc.

[*Text*]

Number 640, again with the Laurentian Pilotage Authority Regulations.

Mr. Eglington: This particular one concerns the knotty problem of both official languages. The act entitles the authority to specify a requirement of proficiency in one or other or both of the official languages, and in this instance the Laurentian Pilotage Authority originally specified proficiency in either French or English.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Before you proceed further, then, paragraph 3 it is, though it is listed here as 2, it goes for a page and a half and will now at this point form part of our proceedings.

SOR/74-640

LAURENTIAN PILOTAGE AUTHORITY REGULATIONS, amendment
Pilotage Act
P.C. 1974-2533

January 25, 1975

3. The former paragraph 22(1)(e) read as follows:

"22(1) Every holder of a Class "A", Class "B" or Class "C" pilotage certificate shall

(e) have a degree of proficiency in *either* the French *or* the English language sufficient to carry out effectively his pilotage duties."

The amended paragraph reads:

(e) have a degree of proficiency in the French *and* English languages sufficient to carry out effectively his pilotage duties.

Both the former and current paragraphs appear to fall squarely within the terms of section 14(1) of the Act which permits an Authority to prescribe qualifications, including the degree of proficiency in *one* or *both* of the official languages of Canada. The implication of this amendment is plain. Whereas in May 1974 a pilot could effectively carry out his pilotage duties if sufficiently proficient in one or other of the official languages, he can now, in the view of the Authority, only carry out those duties effectively if sufficiently proficient in both languages. The amendment might be thought to be unusual in its restricting effect on those able to qualify as pilots and, perhaps, an enquiry should be directed to the Authority as to what led them to change their view of what was necessary to constitute efficacy in carrying out pilotage duties.

The further consideration given to paragraph (e) in assessing this amendment has prompted another thought which should probably also have been expressed in dealing with SOR/74-258. Proficiency is a very vague concept. Who is to determine it, and how? An examination in languages is not expressly provided for in section 30 of the regulations (SOR/74-258) but might be conducted pursuant to paragraph 30(e): "knowledge of such other subjects and matters as the Board of Examiners may consider to be related to pilotage duties." Since language in terms of section 14(1)(f) of the Act clearly goes to proficiency, a language test could clearly be given, but need not be.

[*Interpretation*]

Numéro 640, Règlement de l'administration de pilotage des Laurentides.

M. Eglington: Ce règlement touche au problème assez épineux des deux langues officielles. La loi autorise l'administration à exiger un certain niveau de connaissance de l'une des langues officielles du Canada, ou des deux. Dans ce cas, l'administration de pilotage des Laurentides exigeait à l'origine la connaissance du français, ou de l'anglais.

Le coprésident (M. McCleave): Avant d'aller plus avant, nous allons incorporer au compte rendu le point 3 (portant ici le nº 2) des commentaires, qui a une page et demie de long.

DORS/74-640

RÈGLEMENT DE L'ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES—Modification
Loi sur le pilotage
C.P. 1974-2533

Le 25 janvier 1975

3. L'ancien alinéa (e) du paragraphe (1) de l'article 22 se lit comme suit:

«22(1) Le titulaire d'un certificat de pilotage de classe «A», de classe «B» ou de classe «C» doit

(e) posséder assez bien le français *ou* l'anglais pour exercer efficacement les fonctions de pilote.»

L'alinéa modifié est le suivant:

(e) posséder assez bien le français *et* l'anglais pour exercer efficacement les fonctions de pilote.»

L'ancien et le nouvel alinéa semblent se conformer tous deux au paragraphe (1) de l'article 14 de la Loi qui permet à une Administration de prescrire les conditions, notamment le niveau de connaissance de *l'une* des langues officielles du Canada, ou *des deux*. Le sens de cette modification est très clair. Alors qu'en mai 1974, un pilote pouvait exercer efficacement ses fonctions s'il connaissait suffisamment l'une ou l'autre langue officielle, il ne peut maintenant, de l'avis de l'Administration, s'acquitter de ses fonctions de façon efficace que s'il possède une connaissance suffisante des deux langues. Les restrictions que cet amendement impose à ceux qui remplissent les conditions requises pour le pilotage peuvent paraître excessives, et il serait peut-être bon de s'enquérir auprès de l'Administration afin de connaître les raisons pour lesquelles elle a changé d'avis relativement aux critères voulus pour exercer efficacement les fonctions de pilote.

A cette occasion, une étude plus approfondie de l'alinéa (e) a fait surgir une autre question qui aurait également pu être traitée dans le DORS/74-258. La connaissance est une notion très vague. Qui en décidera et comment? L'article 30 du règlement (DORS/74-258) ne prévoit pas expressément un examen linguistique, mais ce dernier pourrait avoir lieu en vertu de l'alinéa (e) de l'article 30 que voici: «la connaissance des autres sujets et matières que le jury d'examen peut considérer comme ayant rapport aux fonctions de pilote». Puisqu'en vertu de l'alinéa (f) du paragraphe (1) de l'article 14, il faut remplir les conditions de connaissance d'une langue, il semble évident qu'on pourrait faire subir aux candidats une épreuve linguistique, mais elle n'est pas nécessaire.

[*Texte*]

If it is not, it would appear to follow inevitably that the determination of language proficiency will be arbitrary, and could even be capricious. Indeed, it is open to the Authority to determine that the degree of proficiency required to carry out pilotage duties effectively should vary from case to case, from 0 French and 100% English to 100% French and 0 English.

The variability in the requirements of proficiency and the essentially arbitrary manner of its determination in the absence of a required language test is the more serious as it affects not only those who seek to be pilots and might be expected, on a very hard view of the right/privilege dichotomy, to satisfy any requirements of an Authority, but also the holders of current pilotage certificates whose certificates can be cancelled or suspended pursuant to section 17 of the Act if the holders do not meet the qualifications prescribed in section 22. Section 17 reads in its relevant parts as follows:

"(1) The Chairman of an Authority may suspend a ... pilotage certificate for a period not exceeding fifteen days when he has reason to believe that the ... holder of a pilotage certificate ...

(d) does not meet the qualifications required of a holder of a licence or pilotage certificate ...

(3) Where the Chairman of an Authority suspends a ... pilotage certificate he shall, within forty-eight hours, report the suspension to the Authority.

(4) Where the Authority receives a report pursuant to subsection (3), it may ...

(b) suspend the ... pilotage certificate

(i) for a further period not exceeding one year, or

(ii) for an indefinite period ... until the holder of a pilotage certificate shows that he is able to meet the qualifications prescribed by the regulations, or

cancel the ... pilotage certificate.

Because of the seriousness of the consequences which flow from a lack of a sufficient degree of proficiency in both official languages, propriety would seem to require that an Authority be required to specify the degree of proficiency required in each case, and the degree in each language, a regularised system of examinations being provided to test the degree of proficiency prescribed.

Finally, it should be noted that one of the effects of this amendment is to prejudice the rights of holders of pilotage certificates who received them when proficiency in only one language was required. It is open to question whether the rights of that class of subject should be so affected by what appears, on the surface, to be a trifling amendment to regulations made by a Pilotage Authority, a body several steps removed from being answerable to Parliament.

See SOR/74-241, SOR/74-242, SOR/74-258.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is paragraph 3 in the French text, but not in the English text.

[*Interprétation*]

Si le candidat ne subit pas l'examen, la décision concernant sa connaissance de la langue sera inévitablement arbitraire, voire même fantaisiste. En effet, l'Administration a toute latitude de décider que le niveau de connaissance requis pour exercer efficacement les fonctions de pilote pourra varier, selon le cas, de 0 à 100 p. 100 dans l'une ou l'autre langue.

Le caractère variable des exigences linguistiques et la manière essentiellement arbitraire d'en décider en l'absence d'un examen linguistique obligatoire sont d'autant plus sérieux qu'ils touchent non seulement ceux qui désirent être pilotes et qui peuvent être tenus, en vertu d'une interprétation rigoureuse de la dichotomie droit/privilège, de répondre à toutes les exigences de l'Administration, mais également les titulaires actuels de certificat de pilotage dont les titres peuvent être annulés ou suspendus conformément à l'article 17 de la Loi s'ils ne remplissent pas les conditions exigées en vertu de l'article 22. Les dispositions pertinentes de l'article 17 se lisent comme suit:

«(1) Le président d'une Administration peut suspendre un certificat de pilotage pour une période de quinze jours au maximum lorsqu'il a des raisons de croire que ... le titulaire d'un certificat de pilotage ...

(d) ne remplit pas les conditions exigées du titulaire d'un brevet ou d'un certificat de pilotage ...

(3) Lorsque le président d'une Administration suspend ... un certificat de pilotage il doit, dans les quarante-huit heures de la suspension, en faire rapport à l'Administration.

(4) Lorsque l'Administration reçoit un rapport en application du paragraphe (3), elle peut ...

(b) suspendre ... le certificat de pilotage

(i) pour une période supplémentaire ne dépassant pas une année, ou

(ii) pour une période indéterminée, jusqu'à ce que ... le titulaire d'un certificat de pilotage démontre qu'il est en mesure de remplir les conditions prescrites par les règlements généraux, ou

(c) annuler ... le certificat de pilotage.»

Étant donné les conséquences graves que peut avoir une connaissance insuffisante des deux langues officielles, il semblerait juste d'exiger qu'une Administration soit tenue de préciser le niveau de connaissance requis dans chaque cas et de chaque langue, en prévoyant un système normalisé d'examen afin de déterminer le niveau exigé.

Enfin, il serait bon de noter que cet amendement a en outre pour effet de porter préjudice aux droits des titulaires de certificats de pilotage qui les ont obtenus alors qu'on exigeait la connaissance de l'une ou de l'autre langue. On se demande si les droits de cette catégorie seraient ainsi touchés par ce qui semble, à première vue, être un amendement futile d'un règlement fait par une Administration de pilotage qui est loin d'être tenue de rendre compte de ses faits et gestes devant le Parlement.

Voir DORS/74-241, DORS/74-242, DORS/ 74-258

Le coprésident (sénateur Forsey): Il s'agit du paragraphe 3 dans le texte français, mais non dans le texte anglais.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, so it is.

Mr. Robinson: Can we request then, Mr. Chairman, under paragraph 3 of this 40 that we get a reply as to why there was a change. If this change was made, why was the change made, so that it is either one or the other or both.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is the essential . . .

Mr. Robinson: I would like to know why the change was made.

Mr. Eglington: There is also the point which exercised me considerably, that it says "proficiency", and I pointed out at the top of page 2 that the authority's determination of proficiency could vary anywhere in a range from zero to perfection in either or both languages.

There is also the problem that it could interfere with the rights of people who already have licences or certificates, because one of the grounds for revoking them is because they do not have the qualifications for the award of a certificate. So if the qualifications have changed subsequent to the granting of their certificate, then their certificate is at risk.

• 1200

Mr. Robinson: I think we should make that recommendation too, Mr. Chairman, that the present holders of licences should not, in any way, be prejudiced. That would surely be my recommendation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is the final point of Mr. Eglington's commentary.

Mr. Robinson: I suppose Mr. Eglington's recommendation really is to the effect that the change not be made retroactive. Would that be correct?

Mr. Eglington: I think it is probably more correct to put it in the way you first put it, that the rights of existing certificate holders not be prejudiced.

Senator Godfrey: Where does that come under our criteria?

Mr. Eglington: This particular one, Senator Godfrey, I would consider as coming under: (4), making unusual or unexpected use; (5)(b), in the sense that it is making the rights and liberties of people who actually have certificates dependent on administrative discretion as to whether the certificate will be revoked or not in accordance with the new qualifications, although I know in that one we have tacked on the judicial process; (6), in the sense that there is the possibility of retroactive effect of the regulation.

Senator Godfrey: And (7). Compares no expressed authority.

Mr. Eglington: I think it is more not that it has no expressed authority but it is the authority provided here.

The section which shall ask for revocation of the certificate is drafted in sweeping terms and I would think it comes under (7), but I think from previous experience you would disagree.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Oui, en effet.

M. Robinson: Monsieur le président, pouvons-nous demander aux termes du 3e paragraphe de ce commentaire sur le règlement 640 que l'on nous explique pourquoi il y a un changement. Si ce changement a eu lieu, pourquoi a-t-il été fait de façon à ce que ce soit l'une ou les deux langues?

Le coprésident (M. McCleave): C'est là l'essentiel . . .

M. Robinson: J'aimerais savoir pourquoi ce changement a été fait.

M. Eglington: Il y a aussi une question qui m'a beaucoup intrigué, celle de la «connaissance». J'ai souligné au haut de la page 2 que l'administration a toute latitude de décider que le niveau de connaissance requis dans l'une ou l'autre langue varie de zéro à la perfection.

Il y aussi le problème d'un préjudice possible au droit des titulaires de certificats de pilotage, car l'une des raisons de révocation du certificat pourrait être ce manque de qualifications linguistiques. C'est ainsi que si les conditions ont été modifiées après l'obtention du certificat, la validité dudit certificat est mise en péril.

M. Robinson: Je pensais également que nous devrions faire la recommandation, monsieur le président, que les titulaires actuels d'un permis ne subissent aucun préjudice. Ce serait certainement ma recommandation.

Le coprésident (M. McCleave): C'est là le dernier point du commentaire de M. Eglington.

M. Robinson: Je suppose que la recommandation de M. Eglington vise en fait à s'assurer que le changement n'est pas rétroactif. Est-ce exact?

M. Eglington: Je pense qu'il est probablement plus correct de le formuler comme vous l'aviez tout d'abord fait, que les droits des titulaires actuels d'un certificat ne soient pas remis en cause.

Le sénateur Godfrey: De quel critère cela relève-t-il?

M. Eglington: A mon avis, sénateur Godfrey, cela relève du critère (4), faire une utilisation inhabituelle ou inusitée du critère (5) (*b*), en ce sens que les droits et libertés des détenteurs actuels d'un certificat font l'objet de la discrétion d'administration qui décide si le certificat sera, oui ou non, révoqué en fonction des nouvelles qualifications, bien que je sais que nous avons ajouté le processus judiciaire à cette question; enfin du critère (6), dans la mesure où il y a la possibilité d'un effet rétroactif du règlement.

Le sénateur Godfrey: Et (7): ne se compare à aucune autorité précise.

M. Eglington: Je ne pense pas qu'il s'agisse vraiment d'une autorité précise, mais de l'autorité fournie ici.

L'article qui demande la révocation du certificat est rédigé de façon très générale et cette question relève à mon avis du critère (7), mais je pense que vous ne seriez pas d'accord.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Godfrey.

Senator Godfrey: I am just saying it is a matter of substance. What we are really saying is that we do not agree with the regulation.

Mr. Robinson: I wonder, Mr. Chairman, whether we might also ask for further clarification with regard to this word "proficiency" as it is used because it seems to me you could be very proficient in one—say, English—and maybe 50 per cent proficient in French, which might be satisfactory to do the job. For instance, it might be most unfair if you were given the examination in French when you were basically English or vice versa. It would not be fair to the applicants and I just wonder whether we could not get some more clarification on the use of this word "proficiency" as it is used in the act.

Senator Godfrey: I suppose we really should be alert to anything in the regulation which is of sufficient importance or diversity of policy that should have been in the original act and debated in Parliament.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is a very substantial, I think, departure from what that act had intended, as I recall, and we spent some considerable time in the Transport Committee on it. It does bother me. I am just wondering whether we should not really be inviting someone from the department to come in rather than an exchange of letters and get into this rather in depth.

Mr. Robinson: It may be that our probing here will come to the attention of the department and they may wish to redraft the act and make a number of changes. Maybe at this stage this is as far as we need go.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I guess that is a good point. That we put all our objections on the record and then it will be sent along to Mrs. Temple, is it, whom we deal with, and she will note the concern because we spent practically our whole meeting on the pilotage regulations.

Senator Godfrey: Are there some technical reasons why they should know both English and French, or is this just somebody . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This deals, of course, with the St. Lawrence River between Montreal and the Gulf of St. Lawrence I believe. Is there not a further problem too? One of the two languages—and I have forgotten which one—is supposed to be the international language of communications at sea.

Miss Mayrand.

• 1205

Miss Mayrand: You are probably right, but there is also another thing. If you look at the regulation that we have here they say Section 38 of the said regulation is revoked. But this Section 38, if I recall, was to take care of the situation when a pilot would be speaking and was proficient in only one language. So Section 38 would provide for somebody to be with this pilot who would be able to express himself in the other language, for example, if they are using the radio system.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Godfrey.

Sénateur Godfrey: Je dis simplement que c'est une question de fond. Nous disons simplement que nous ne sommes pas d'accord avec le règlement.

M. Robinson: Monsieur le président, ne pourrions-nous pas aussi demander d'autres éclaircissements quant au sens du terme «connaissances», utilisé ici, car il me semble que vous pourriez avoir une très bonne connaissance dans l'une des langues, disons l'anglais et peut-être une connaissance de 50 p. 100 en français, ce qui serait satisfaisant pour faire le travail. Par exemple, il serait peut-être très injuste de faire subir l'examen en français aux anglophones, ou vice-versa. Ce ne serait pas juste à l'égard des candidats et je me demande si nous ne pourrions pas obtenir de plus amples éclaircissements sur l'utilisation du terme «connaissances» dans la loi.

Sénateur Godfrey: Je suppose que nous devrions garder l'œil ouvert pour tout élément du règlement qui est suffisamment important ou qui s'éloigne suffisamment du principe incorporé dans la loi originale débattue au Parlement. C'est là le genre de chose qui . . .

Le coprésident (M. McCleave): A mon avis, c'est là un écart considérable par rapport à l'intention de la loi. C'est ce qu'il me semble et nous avons consacré beaucoup de temps à la question au Comité des transports. Cela me préoccupe. Je me demande si nous ne devrions pas tout simplement inviter quelqu'un du ministère, au lieu d'avoir un échange de lettres, afin d'aller au fond de la question.

M. Robinson: Il est possible que nos recherches sur cette question viennent à l'attention du ministère et que l'on veuille reprendre le libellé de la loi et faire certaines modifications. Il est possible que nous n'ayions pas besoin d'aller plus loin à ce stade.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que l'idée est bonne. Nous avons formulé toutes nos objections, qui seront transmises à M^me^ Temple, avec qui nous avons affaires. Elle prendra note de nos préoccupations, car nous avons pratiquement consacré toute la réunion aux règlements du pilotage.

Sénateur Godfrey: Y a-t-il des raisons techniques qui exigent la connaissance de l'anglais et du français, ou est-ce simplement quelqu'un . . .

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit évidemment dans ce cas-ci du fleuve Saint-Laurent, entre Montréal et le golfe Saint-Laurent. N'y a-t-il pas là un autre problème? Une des deux langues, j'au oublié laquelle, est supposée être la langue internationale de communication en mer.

Mademoiselle Mayrand.

Mlle Mayrand: Vous avez sans doute raison, mais il y a un autre facteur. Si vous examiniez le règlement que nous avons ici, il est dit que l'article 38 du règlement est abrogé. Mais si je me souviens bien cet article 38 devait envisager la situation où un pilote parlerait et ne connaîtrait qu'une des deux langues. Ainsi l'article 38 prévoirait que ce pilote soit accompagné de quelqu'un qui parle d'autre langue si, par exemple, ils doivent utiliser la radio.

[*Text*]

I guess it was possible because it worked like this for quite a while. Now, is it on account of the financial burden? Whatever it is, I do not know but I know that this section was provided for to cover a situation where the pilot was proficient in only one language.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much. Have we enough questions on our records so this can be sent along to this lady in the Ministry of Transport?

Mr. Eglington: I take it, Jim, that I am to take these documents to Mrs. Temple and get what is . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think I would sooner draw her attention to the transcript and then list the questions, if you will, to put it to them as specifically as we possibly can.

SOR/73-135 is, again, with the Laurentian Pilotage Tariff regulations. Tariff regulations; that is a little different, but at least it is under the Pilotage Act.

Mr. Robinson: Mr. Eglington, could you tell us what is recommended here? I could not figure it out

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, you are looking at the wrong one. It is SOR/73-135 that we are at now. It starts off with:

> Section 23 requires the Pacific Pilotage Authority . . .

We will correct that, and can this be printed at this stage in our proceedings, Mr. Mackenzie?

LAURENTIAN PILOTAGE TARIFF REGULATIONS, amendment
Pilotage Act
P.C. 1973-548
September 24, 1974

Section 23 requires that the Laurentian Pilotage Authority publish in the Canada Gazette copies of tariff of pilotage charges which it proposes to prescribe pursuant to section 22. Section 23 further provides that no tariff may be made before expiration of 30 days from publication of the proposal thereof in the Gazette or where a notice of objection to the proposed tariff is filed pursuant to section 23(2) with the Canadian Transport Commission. In order that the validity of the regulations can be established the preamble should recite the publication of the proposed tariff at least 30 days before the date of the regulations, together with the fact that no objections have been lodged with the Canadian Transport Commission or, if an objection has been lodged, that the regulations are made in conformity with the recommendation to the Authority of the Canadian Transport Commission, as required by section 23(5).

Search discloses that the proposal for this regulation was published in the Canada Gazette Part I of November 11, 1972. This proposal was established as a regulation by the Laurentian Pilotage Authority on December 12, 1972, registered by the Clerk of the Privy Council March 8, 1973 and finally published in the Canada Gazette Part II March 28, 1973.

Mr. Eglington: The point, Mr. Robinson, is that the act requires in Section 23, that the proposal of the Authority to impose tariffs or to change them should be published in the *Canada Gazette*. The reason for that is that there was provision in Section 23 for interested persons, in effect, to lodge objections against the tariff proposed and so the publication in the *Canada Gazette* is a condition precedent to the making of the tariff, which the Governor General in Council subsequently approves, so that the validity of the tariff, as printed here, is established.

[*Interpretation*]

Je pense que cela était possible puisque cela a marché pendant assez longtemps. Maintenant est-ce qu'il s'agit d'une question financière? De toute façon, je n'en sais rien, mais je sais par contre que cet article était destiné à couvrir une situation où le pilote ne parlait qu'une langue.

Le coprésident (M. McCleave): Merci beaucoup. Avons-nous assez de questions pour que cela soit envoyé à cette dame du ministère des Transports?

M. Eglington: Je crois donc que je vais devoir envoyer ces documents à M^me^ Temple et . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que j'attirerais d'abord son attention sur le texte et que je lui énumérerais ensuite les questions pour bien expliciter de quoi elle retourne.

DORS/73-135, le règlement sur les tarifs de l'administration de pilotage des Laurentides. C'est un peu différent, mais cela relève de la Loi sur le pilotage.

M. Robinson: Monsieur Eglington, pourriez-vous nous dire ce qui est recommandé ici? Je n'ai pas compris.

Le coprésident (M. McCleave): Oh, vous vous trompez de numéro. Il s'agit de DORS/73-135 qui commence par:

> L'article 23 exige que l'administration de pilotage du Pacifique . . .

Nous allons corriger cela et serait-il possible, monsieur Mackenzie, de l'inclure ici dans nos délibérations.

RÈGLEMENT SUR LES TARIFS DE L'ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES—Modification
Loi sur le pilotage
C.P. 1973-548
Le 24 septembre 1974

L'article 23 exige que l'Administration de pilotage du Pacifique publie dans la Gazette du Canada une copie de chaque tarif des droits de pilotage qu'elle se propose d'établir en application de l'article 22. Cet article stipule de plus qu'aucun tarif ne peut être établi avant l'expiration d'un délai de 30 jours à partir de sa publication dans la Gazette ou lorsqu'est fourni à la Commission canadienne des transports un avis d'opposition au tarif proposé en application du paragraphe 2. Afin de pouvoir établir la validité du règlement, le préambule devrait préciser que le tarif proposé a été publié au moins 30 jours avant la date de ce règlement, et qu'aucune opposition n'a été fournie à la Commission canadienne des transports ou, si une telle opposition a été fournie, que le règlement est établi conformément à la recommandation faite à l'Administration par la Commission canadienne des transports comme l'exige le paragraphe 5 de l'article 23.

D'après les recherches, un projet de ce règlement a été publié dans la Gazette du Canada, Partie I, le 11 novembre 1972. Le règlement a été établi par l'Administration de pilotage des Laurentides le 12 décembre 1972, enregistré par le greffier du Conseil privé le 8 mars 1973 et finalement publié dans la Gazette du Canada, Partie II, le 28 mars 1973.

M. Eglington: Le fait, monsieur Robinson, que la loi stipule à l'article 23 que la proposition de l'administration quant à l'imposition de tarifs ou leur modification devrait être publiée dans la *Gazette du Canada*. L'article 23 prévoyait en fait que les personnes intéressées pouvaient faire objection aux tarifs proposés. Ainsi, la publication dans la *Gazette du Canada* représente une condition préalable à l'établissement de tarifs qui doivent également être approuvés par le gouverneur général en conseil avant de pouvoir entrer en vigueur.

[*Texte*]

Mr. Robinson: Your complaint then is that it was not published in the *Canada Gazette* unilt March, 1973, and the proposal came out in November, 1972. Are you concerned about the delay?

Mr. Eglington: My complaint about the whole slew of these accounts is that they do not specify when they were published, so that no one knows straight off when the condition has been required. Now, we did search into some of these . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And it appeared that they were not?

Mr. Eglington: Well, it would appear that in one or two instances they may not have been. It is difficult to find them. In this particular instance it would appear that it was published in the *Canada Gazette* on November 11, and it was made as a regulation on November 12, so that it was published in advance, and that is the condition satisfied.

Miss Mayrand: But the act by it is a minimum of 30 days. Of course, what makes it difficult to find them is that they may very well be published but, if people oppose and oppose and oppose, it may take six months before, in fact, it is made or established as a regulation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is right because there is always a fight over these fees. At least, in Halifax, the natives certainly lay to when there is any question of increasing the pilotage fees and I am sure that people in other parts of Canada are exactly the same.

But the point is established and it is on our record. Perhaps, Mr. Eglington, in pursuing this point further with the department, you might ask when the first proposal was made or shown publicly, and then when the matter was finally published as an established fact.

• 1210

Mr. Robinson: You are referring then, Mr. Chairman, to the fact that it was published in Part I of the Canada *Gazette* on November 11, 1972 and then it was not published in Part II of the Canada *Gazette* until March 28, 1973.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is right. In this particular case, I think it is a matter of determining whether the public interest was always served by knowing what was proposed and then when it finally went into effect.

Mr. Eglington: It will not appear in Part II until the tariff has finally been approved by the Governor in Council and made as a regulation and then it is published in Part II. But the prepublication requirement of the proposal is satisfied by publication in Part I of the Canada *Gazette*.

Mr. Robinson: That is really notice, then, to people who may wish to object to the tariffs . . .

Mr. Eglington: Correct.

Mr. Robinson: . . . and then after they have made their objections, if there are any, at a later date the whole matter is considered and then there is further publication in Part II when that is finalized.

[*Interprétation*]

M. Robinson: Votre objection est donc que cela ne fut publié dans la *Gazette du Canada* qu'en mars 1973 alors que la proposition avait été faite en novembre 1972. C'est ce délai qui vous inquiète?

M. Eglington: Ce qui m'ennuie dans tous ces comptes c'est qu'il n'est jamais précisé quand ils ont été publiés, si bien que personne ne sait immédiatement quand la condition a été requise. Maintenant, nous en avons examiné certains . . .

Le coprésident (M. McCleave): Et vous en avez conclu qu'il n'en était rien?

M. Eglington: Il semble qu'une fois ou deux au moins les précisions n'y étaient probablement pas. Elles sont difficiles à trouver. Dans le cas particulier cela aurait été publié dans la *Gazette du Canada* le 11 novembre et c'est devenu règlement le 12. La publication étant antérieure, la condition semble satisfaite.

Mlle Mayrand: Mais il y a un minimum de 30 jours. Bien sûr, ce qui complique les choses, c'est que la publication peut bien avoir eu lieu, mais si l'on persiste à faire opposition, il est possible que le règlement n'entre en vigueur qu'après six mois.

Le coprésident (M. McCleave): C'est exact, car on se dispute toujours sur ces questions. Au moins, à Halifax, on se lance certainement dans la bataille lorsqu'il est question de relever les droits de pilotage et je suis convaincu qu'il en va de même ailleurs au Canada.

Mais nous avons pris note de cette objection. Peut-être pourriez-vous, monsieur Eglington, lors de vos prochains entretiens avec les représentants du ministère, demander quand la première proposition a été faite publiquement, puis quand la question a été finalement publiée comme réalité.

M. Robinson: Vous dites donc, monsieur le président, que la publication a été faite dans la première partie de la *Gazette du Canada* le 11 novembre 1972 et que cela n'a pas ensuite été publié dans la deuxième partie avant le 28 mars 1973.

Le coprésident (M. McCleave): C'est exact. Dans ce cas particulier, je pense qu'il s'agit de déterminer si l'intérêt public a toujours été servi en sachant ce qui était proposé et quand cela fut finalement mis en vigueur.

M. Eglington: Rien ne paraît dans la deuxième partie tant que les tarifs n'ont pas été approuvés par le gouverneur en conseil et fait l'objet d'un règlement. Mais l'exigence relative à la publication préalable de la proposition est satisfaite lorsque cela paraît dans la première partie de la *Gazette du Canada*.

M. Robinson: Il s'agit en fait d'un avis à l'intention de ceux qui pourraient souhaiter faire objection à ces tarifs . . .

M. Eglington: C'est exact.

M. Robinson: . . . puis, lorsqu'ils auront éventuellement fait certaines objections, toute la question sera réétudiée avant d'être publiée dans la deuxième partie.

[*Text*]

Mr. Eglington: When it is finalized, yes.

Mr. Robinson: I see.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is a case where perhaps members of the Committee will recall that we suggested with regard to airport zoning regulations, I believe, that it might be useful to have a little note at the bottom which does not form a part of the text of the regulation itself but does sort of set out the history of when public notice was given and perhaps what sort of response there was to it when the regulation finally became effective. If that had been done in this particular case and with regard to the other cases that you brought to our attention, I do not think there would have been any problem. In fact, you might get the opinion of the Department of Transport on whether that could not be done in their regulations, which really perhaps come as close to dealing with the general public as you possibly could get, or with large classes of people, anyway.

Mr. Robinson: Is there supposed to be any time lag between publication in Part I and Part II of the Canada *Gazette*?

Mr. Eglington: The time lag provision is that it has to be published . . .

Miss Mayrand: Twenty-three days after the registration.

Mr. Eglington: No, no, the pre-requirement.

Miss Mayrand: Thirty days.

Mr. Eglington: It is 30 days. Then presumably if there is no objection within 30 days the proposal can go to Governor in Council and it will be then approved, and then within 23 days it must be registered in Part II as a regulation. But if there is objection within the 30 days, then the machinery is, if you like, stalled and then the various hearings and so on go on.

Mr. Robinson: Thank you, Mr. Eglington.

The joint Chairman (Mr. McCleave): Now we turn to No. 73-490, which deals with Pacific pilotage coastal tariff regulations under the Pilotage Act. Again, it is the same point that we have been pursuing, also point number two, and this can be printed as part of our proceedings at this point, Mr. Mackenzie.

SOR/73-490

PACIFIC PILOTAGE COASTAL TARIFF REGULATIONS
Pilotage Act
P.C. 1973-2553

September 24, 1974

2. Section 9(g) of the Regulations indirectly gives the Authority power to determine on an ad hoc basis when two pilots should be assigned to a ship. Section 14(1)(l) confers upon the Authority the power to make regulations

> "prescribing the minimum number of licensed pilots or holders of pilotage certificates that shall be on board ship at any time."

[*Interpretation*]

M. Eglington: Lorsque les conditions sont remplies.

M. Robinson: Je vois.

Le coprésident (M. McCleave): C'est un cas où, je ne sais pas si vous vous souvenez, nous avions dit à propos des règlements sur le zonage des aéroports je crois, qu'il serait peut-être utile d'ajouter une petite note explicative au bas de la page qui contiendrait la date d'avis public et peut-être les réactions suscitées par l'entrée en vigueur des règlements. Si nous avions eu cela dans le cas particulier et peut-être dans d'autres cas que vous avez soumis à notre attention, je ne pense pas qu'il y aurait eu des problèmes. En fait, vous pourriez demander au ministère des Transports s'il ne serait pas possible d'adapter cela à ces règlements qui semblent en fait concerner le grand public ou de larges, portions, de la population.

M. Robinson: Doit-il y avoir un délai entre la publication dans la partie I et dans la partie II de la *Gazette du Canada*?

M. Eglington: Il est simplement stipulé que la publication doit avoir lieu . . .

Mlle Mayrand: Vingt-trois jours après l'inscription.

M. Eglington: Non, non, l'exigence préalable.

Mlle Mayrand: Trente jours.

M. Eglington: C'est cela, 30 jours. On peut donc supposer que s'il n'y a aucune objection au cours de ces 30 jours, la proposition peut être soumise à l'approbation du gouverneur général, puis doit être inscrite dans les 23 jours dans la deuxième partie à titre de règlement. Mais si quelqu'un soulève une objection dans les 30 premiers jours, le mécanisme est suspendu et l'on passera aux diverses audiences etc.

M. Robinson: Merci, monsieur Eglington.

Le coprésident (M. McCleave): Passons maintenant à 73-490 qui traite du règlement sur les tarifs de pilotage côtier de l'administration de pilotage du Pacifique et relève de la Loi sur le pilotage. Nous revenons là encore sur le même point et également sur le point n^{o2} et nous pourrions, monsieur Mackenzie, reproduire cela dans le texte de nos délibérations.

DORS/73-490

RÈGLEMENT SUR LES TARIFS DE PILOTAGE CÔTIER DE L'ADMINISTRATION DE PILOTAGE DU PACIFIQUE
Loi sur le pilotage
C.P. 1973-2553

Le 24 septembre 1974

2. L'article 9(*g*) du Règlement confère indirectement à l'Administration le pouvoir de décider s'il convient d'affecter deux pilotes à un bateau. L'article 14(1)(*l*) confère à l'Administration le pouvoir d'édicter des Règlements:

> «prescrivant le nombre minimal de pilotes brevetés ou de titulaires de certificats de pilotage qui doivent être à bord d'un navire à un moment quelconque.»

[*Texte*]

This would indicate that general regulations will be made governing the number of pilots required on board and does not appear to confer a power to decide, from case to case, the number required. However, section 14(1)(l) may be construed as being adequate to ground a regulation couched in general terms permitting the Authority to determine from case to case the number of pilots required. In that event, section 9(g) of the regulations would amount only to an indirect means of achieving such a result. As against that is the general objection to the setting of requirements on an arbitrary basis rather than in accordance with rules established in terms of objective criteria, or at the very least, the conscious turning of an official's mind to the problem at hand and the formulation of a deliberate opinion or view by him.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): On point No. 2, Professor Eglington.

Mr. Eglington: Section 9, paragraph (g) of the regulations reads:

> An additional pilotage charge over and above the pilotage charge otherwise payable shall be paid as follows:
>
> (g) the greater of $113.60 or $22.70 per hour or part thereof for each hour of pilotage service where a second pilot is assigned to a ship and the authorities are of the opinion that the intended movements of a ship require the assignment of two pilots.

The point about that was that Section 14(1)(L), which you have in front of you, confers upon the Authority the power to make regulations prescribing the minimum number of licensed pilots or holders of pilotage certificates that shall be on board ship at any time. The Authority has not made any regulations under that power prescribing numbers. Section 9(g) is an indirect way of allowing them in any particular instance by use of the words "if the Authority is of the opinion that the intended movements of the ship require the assignment of two pilots" to require that a minimum number of two shall be on board at any particular time. Yet no general rules have been made stating when two pilots or two holders of certificates must be on board ship.

The objection to this, I think, is simply that perhaps it is an indirect way of doing what the Authority should be doing directly—turning their mind to a general class of case.

• 1215

Mr. Robinson: Would it be fair to say, Mr. Chairman, that what we require, then, is a clarification of this direct and indirect authority, and possibly suggest that there should in fact be direct authority under the act rather than approaching it through regulation indirectly?

Mr. Eglington: It could also be satisfied, I think, Mr. Robinson, by having direct authority in the regulations, that is, in circumstances to be specified the Authority may order two or three or four or however many may be required.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose this is a problem that is perhaps peculiar to the navigation problems off the coast of British Columbia

Mr. Eglington: I would think the navigation would be hazardous without a pilot.

[*Interprétation*]

Il semble donc, que des règlements généraux seront établis pour régir le nombre de pilotes à bord mais non pour conférer le pouvoir de décider, le nombre de pilotes requis dans chaque cas. Cependant, l'article 14(1)(*l*) peut-être interprété de façon à justifier un règlement rédigé en termes généraux, qui permette à l'administration de déterminer le nombre de pilotes requis dans chaque cas. De toute façon, l'article 9(*g*) du Règlement n'est ni plus ni moins qu'un moyen indirect d'atteindre ce résultat. Contrairement à cela on trouve l'opposition générale à des règlements adoptés de façon arbitraire plutôt que d'après des règles établies selon des critères objectifs ou tout au moins après qu'un fonctionnaire ait fait une étude approfondie du problème et ait formulé à ce sujet une opinion bien sentie.

Le coprésident (M. McCleave): A propos du nº 2, professeur Eglington.

M. Eglington: L'article 9, alinéa (*g*) du règlement stipule que:

> Un droit de pilotage supplémentaire est exigible dans les cas suivants:
>
> (*g*) la plus élevée des sommes suivantes: $113.60 ou $22.70 par heure ou fraction d'heure se service de pilotage sur un navire auquel est affecté un second pilote et dont les déplacements prévus nécessitent, selon l'administration, deux pilotes.

Ce que nous avons remarqué, c'est que l'article 14(1)(*l*), que vous avez devant vous confère à l'administration le pouvoir d'édicter des règlements prescrivant le nombre minimal de pilotes brevetés ou de titulaires de certificat de pilotage qui doivent être à bord d'un navire à un moment quelconque. Or, l'administration n'a pas émis de tels règlements. L'article 9(*g*) représente un moyen indirect pour l'administration d'exiger dans n'importe quel cas qu'un minimum de 2 pilotes soient à bord à un moment donné, ceci puisque le pouvoir lui en est conféré «Si les déplacements prévus nécessitent, selon l'administration, deux pilotes». Or, aucune règle générale n'a été établie précisant quand 2 pilotes ou titulaires de certificat doivent être à bord du navire.

L'objection que l'on peut formuler là-dessus est à mon avis qu'il s'agit probablement d'un moyen indirect de faire ce que l'administration devrait faire directement, en règle générale.

M. Robinson: Peut-on dire alors, monsieur le président, que ce que nous demandons, c'est que l'on nous clarifie cette histoire de pouvoir direct et indirect. On pourrait également suggérer que cela se fasse en fait directement et conformément à la loi plutôt qu'indirectement aux termes des règlements.

M. Eglington: On pourrait, je crois, également y arriver, monsieur Robinson, en envisageant dans des circonstances à préciser, que les pouvoirs prévus dans le règlement soient directs et que l'administration puisse décider que deux, trois, quatre ou plus de pilotes sont nécessaires.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose que c'est un problème qui est peut-être propre à la navigation au large de la côte de Colombie-Britannique.

M. Eglington: Je pense que la navigation serait dangereuse sans pilote.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson suggests seeking an explanation. Is that sufficient for the time being? Agreed?

Now we turn to Great Lakes Pilotage Authority Regulations, amendment under the Pilotage Act, SOR/74-623 and SOR/74-624. Again, the same point is made about the use of Section 23 as is made in the previous two cases. Then we go to point number 2.

Mr. Eglington: This is purely explanatory. At one meeting we had, near the beginning, I cannot remember who, but some member, pointed out that it was odd that there should be two in the place of one. Why could the Authority not put it all together in one place? So while these appear as amendments in consecutive orders of registration, they are, in fact, made by the Authority 24 days apart.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This surely is a case where the department has exercised its judgment in, perhaps, an unusual way. If you and I were doing it we might have done it in a different way, but I do not think it is something we have to dwell on very long.

Finally, on the pilotage regulations, there is SOR/74-130, Laurentian Pilotage Tariff Regulations. Again, we have a point about Section 23. I think that is the only point made in that regard. This, to the moment at least, completes the pilotage regulations, and we will be hearing about that at a future meeting.

Now to the several items for this morning, the first one being SI/75-1. This sounds like the very first one of the year. Finally we get to the first of the year, and we are still in February. This deals with Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act, and there is no comment on that.

Next, SI/75-6, Proclamation—An Act to amend the Canada Pension Plan. There is no comment on that.

Finally, SI/75-7, Proclamation—the 1975 One Dollar Coins. I suppose back in the days of Queen Elizabeth that would have touched off a fearful row, that they have debased the coinage again, Mr. Eglington, I am sure. But this is a way of life, is it not?

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much, gentlemen. I am sorry about the time of the meeting this morning, but we are caught in the block system. We lost our regular 9.30 time this morning as a result of the block system. The perfidious thing about the block system is—I am going to send this card along to Mr. John Reid—that nobody used the 9.30 slot time this morning. Well, perhaps there was one here this morning.

Mr. Robinson: I think it is most important. I am on Public Accounts as well, the meeting at the same time as this meeting. My friend, Mr. Leblanc, is on Public Accounts too. So he had to go to Public Accounts and I stayed here. I think it is unfortunate that we do not look into this system more adequately, because our normal time is 9.30, I was ready for 9.30, and I think that would have been fine. Then I could have gone to my Public Accounts.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): M. Robinson suggère donc que nous demandions une explication. Cela est-il suffisant? D'accord?

Passons maintenant aux règlements de pilotage des Grands lacs, modifications, lois sur le pilotage, DORS/74-623 et DORS/74-625. Là encore, il est question de l'utilisation de l'article 23 de la même façon que dans les deux cas précédents. Nous arrivons à votre deuxième point.

M. Eglington: Il s'agit de tout simplement d'une explication. Au début, nous avons eu une réunion; je ne me souviens plus de qui il s'agissait, mais quelqu'un a dit qu'il était étrange qu'il y en ait deux et non pas un. Pourquoi l'administration ne regrouperait-elle pas tout ensemble? Ainsi, alors qu'il semble s'agir d'amendements apportés aux règlements enregistrés consécutivement, ils ont, en fait, été apportés par l'administration à 24 jours d'intervalle.

Le coprésident (M. McCleave): C'est sûrement là un cas où le ministère a exercé son jugement de façon peut-être inhabituelle. Si vous et moi faisions la même chose, nous l'aurions peut-être fait différemment, mais je ne pense pas que nous devrions insister là-dessus très longtemps.

Finalement, sur ces règlements de pilotage des Grands lacs, nous avons DORS/74-130, règlement sur les tarifs d'administration de pilotage des Laurentides. Nous revenons encore sur l'article 23. Je pense que c'est la seule observation à cet égard. Pour le moment du moins, nous en avons terminé avec les règlements sur le pilotage et nous en reparlerons lors d'une prochaine réunion.

Nous avons maintenant plusieurs articles pour ce matin, tout d'abord, SI/75-1. On dirait que c'est le premier de l'année. Nous arrivons enfin au premier de cette année. Et nous ne sommes qu'en février. Il traite de la Loi sur les remaniements et transferts dans la Fonction publique et vous n'avez pas fait d'observations à ce sujet.

Ensuite, SI/75-6, Proclamation—Loi modifiant le Régime de pensions du Canada. Rien n'est signalé là-dessus.

Enfin, SI/75-7, les pièces de un dollar de 1975. Je suppose que cela aurait fait beaucoup de bruit à l'époque de la Reine Élizabeth, mais on a encore altéré la monnaie, n'est-ce pas, monsieur Eglington? Enfin, c'est la vie.

M. Eglington: En effet.

Le coprésident (M. McCleave): Merci beaucoup, messieurs. Je suis désolé de l'heure de la réunion ce matin, mais nous ne faisons pas ce que nous voulons et c'est comme cela que nous n'avons pas eu notre réunion de 9 h. 30. Je vais d'ailleurs écrire à ce sujet à M. John Reid, car le pire est que je crois qu'il n'y avait personne ce matin à 9 h. 30. Enfin, peut-être me trompais-je.

M. Robinson: Je crois que c'est extrêmement important. Je suis également au Comité des comptes publics qui se réunit à la même heure. De même pour M. Leblanc. Ainsi, lui est allé aux comptes publics, et moi je suis venu ici. Je pense qu'il est dommage que ce système de distribution des salles et horaires ne soit pas révisé, car nous nous réunissions habituellement à 9 h 30 et j'étais prêt à 7 heures, et aurais pu ensuite aller assister au Comité des comptes publics.

[*Texte*]

• 1220

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I will have to look into it and probably consult with every other member of the Committee too because if we transfer from one block to another, it may solve the problems of one and create hazards for others.

Senator Lafond: May I suggest, Mr. Chairman, that we in the Senate now have a Co-ordinator of Committees also, so they might both get together and mess it up further.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What time are the meetings next week, Mr. Mackenzie?

The Clerk: There is a meeting at 9.30 on Tuesday morning.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): At 9.30 Tuesday, morning. This will be the meeting with Dr. Davidson Dunton.

The Clerk: And at 3.30 Thursday afternoon.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): At 3.30 Thursday afternoon.

The meeting is adjourned.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Je vais examiner la question et consulter probablement tous les autres membres du Comité, car si nous passons d'un bloc à l'autre, cela résoudra peut-être les problèmes de certains, mais risque d'en créer pour d'autres.

Sénateur Lafond: Puis-je préciser, monsieur le président, que nous avons maintenant au Sénat un coordonnateur des Comités qui pourrait examiner la question avec le vôtre.

Le coprésident (M. McCleave): A quelle heure auront lieu les réunions la semaine prochaine, monsieur Mackenzie?

Le greffier: Nous aurons une séance à 9 h 30, mardi matin.

Le coprésident (M. McCleave): Neuf heures trente, mardi matin. C'est à cette séance que doit venir M. Davidson Dunton.

Le greffier: Et une à 3 h 30 jeudi après-midi.

Le coprésident (M. McCleave): Quinze heures trente, jeudi après-midi.

La séance du Comité est levée.

Issue No. 17

Tuesday, March 4, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 17

Le mardi 4 mars 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Guidelines for Motions for the Production of Papers and Subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business

CONCERNANT:

Exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et
L'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

LIBRARY
UNIVERSITY OF

First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

28711—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin
Cottreau
Godfrey
Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson
Baker
(*Gander Twillingate*)
Baldwin
Balfour
Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel
Robichaud
Walker—(8)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin
Hnatyshyn
Laprise
Leblanc (*Laurier*)
Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 4, 1975
(17)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:35 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, the Honourable Senator Eugene A. Forsey, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau, Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Balfour, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), Railton and Robinson.

Witness: Dr. Davidson Dunton, Chairman, Ontario Press Council. (235-3847)

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference dated Thursday, December 19, 1974 relating to Guidelines for Motions for Production of Papers and the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, February 18, 1975, Issue No. 13*).

The witness made a statement and answered questions.

At 10:58 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 4 MARS 1975
(17)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes règlementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 35 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau, Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Balfour, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), Railton et Robinson.

Témoin: M. Davidson Dunton, président, *Ontario Press Council.* (235-3847)

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 19 décembre 1974 portant sur l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et sur le bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques. (*Voir procès-verbal du mardi 18 février 1975, Fascicule nº 13*).

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 10 h 58, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, March 4, 1975

• 0934

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Gentlemen, as we have a quorum now we can come to order. I shall be presiding for a while this morning, at all events, in the unfortunate, unavoidable absence of Mr. McCleave. It is a case of storm in the Maritimes. Upper Canada is isolated and so Mr. McCleave will not be able to get here for a while, at all events. I do not know whether he will turn up before the end of the meeting.

This morning, as you know, our business is to resume consideration of the Guidelines for the Production of Papers and the subject-matter of Bill C-225. Our witness this morning is Dr. Davidson Dunton, Chairman of the Ontario Press Council, and someone who needs no introduction to this Committee or to any other body of Canadians. His eminence is incontestable. I may observe, by way of footnote—I am very much addicted to footnotes—that he was once a student of mine; a fact of which I am very proud. I am very glad to see that he appears to have survived that experience and is in excellent health even to this day. Dr. Dunton, would you like to begin with some introductory remarks, perhaps, and then the members of The Committee may wish to ask you questions?

• 0935

Dr. Davidson Dunton (Chairman, Ontario Press Council): Thank you, Mr. Chairman. I hope that any aberrations of mine this morning will not be attributed to your original instruction in political science.

Perhaps, Mr. Chairman, it would be useful if I first just said what the Ontario Press Council is. It is not a collection of newspapers: it was established by a group of Ontario newspapers and, I think, is a rather interesting body in its composition and in its functions.

The participating newspapers—eight of them in Ontario, which represent a majority of the total daily circulation in the province—decided to establish the Council. Under the constitution, the document of organization, the papers appointed a Chairman—myself—and then appointed 10 professional members to be in the Council, drawn from different ranks in journalism, right from reporters to publishers. The 11 of us, then, operating as individuals—the other members not as representatives of papers—drew up a list of members of the public to fill the other 10 seats on the Council and, interestingly enough, our first list of 10 found acceptances. The other 10—the 10 public members, as they are referred to usually—are drawn from various parts of the province and from quite different backgrounds.

So we have a rather interesting body of 21 people, 10 of them highly-qualified professionals and the others representing different sectors of the public, but all concerned about the media, the performance of newspapers, and the general flow of information in society.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 4 mars 1975.

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Messieurs, nous avons un quorum et nous pouvons donc ouvrir la séance. Je vais présider pendant un certain temps ce matin à cause de la malheureuse et inévitable absence de M. McCleave. Elle est due à une tempête dans les Maritimes. Le Haut-Canada est isolé et M. McCleave ne pourra donc être présent, au moins pendant un certain temps. Je ne sais s'il arrivera avant la fin de la réunion.

Ce matin, comme vous le savez, nous devons reprendre l'étude de l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents, et de l'objet du Bill C-225. Ce matin, notre témoin est M. Davidson Dunton, président, *Ontario Press Council,* une personne qu'il n'est pas nécessaire de présenter à ce Comité ni à d'autres organismes canadiens. Sa renommée est incontestable. J'ajouterai en passant, j'aime beaucoup faire ce genre de petite remarque, qu'il fut autrefois un de mes étudiants, ce dont je suis très fier. Je suis heureux de pouvoir constater qu'il a survécu à cette épreuve et qu'il est toujours en parfaite santé. Monsieur Dunton, vous plairait-il de commencer par quelques remarques préliminaires, puis ensuite laisser ceux des membres du Comité qui le souhaitent vous poser des questions?

M. Davidson Dunton (président, Ontario Press Council): Je vous remercie, monsieur le président. J'espère qu'aucune des aberrations que je pourrais proférer ce matin ne sera attribuée à votre enseignement initial en science politique.

Monsieur le président, il serait peut-être utile que je commence par dire ce qu'est l'Ontario Press Council. Ce n'est pas un regroupement de journaux: cet organisme a été établi par un groupe de journaux de l'Ontario et, sauf erreur, c'est sa composition et sa fonction qui le rendent relativement intéressant.

Les journaux participants, dont 8 sont de l'Ontario et correspondent à la majorité de la diffusion quotidienne de la province, ont décidé d'établir le Conseil. Aux termes de la constitution, du document d'organisation, les journaux ont nommé un président, moi-même, et ensuite nommé 10 représentants professionnels pour siéger au Conseil, chacun venant de différents échelons du journalisme, allant des reporteurs aux éditeurs. Ces 11 personnes, individuellement et non pas comme représentants de journaux, ont dressé une liste de membres du public pour remplir les 10 autres sièges du Conseil, et, ce qui est intéressant, notre première liste de 10 a été acceptée. Ces 10 autres membres, les 10 membres du public comme on les appelle généralement, ont été choisis dans différentes régions de la province, et viennent d'horizons très différents.

Nous avons donc un organisme plutôt intéressant composé de 21 personnes, 10 d'entre elles étant hautement qualifiées dans la profession et les autres représentant différents secteurs du public, mais que les media, la tenue des journaux et la circulation générale des renseignements dans la société intéressent toutes.

[*Texte*]

The purposes of the Council, in very short form, are to work for high standards in journalism; and in doing that, its main function to date—and one which probably will continue so to be—has been to consider complaints from the public about newspapers, things newspapers do or do not do. We consider complaints and we issue adjudications.

We have not the power to levy fines or put people in jail, but participating papers all undertake the obligation to publish any adjudication affecting them and this can be quite an important sanction. Editors and publishers, we have found, do not like publishing an adjudication where the Council has found against them.

In addition, under our constitution we are enjoined to examine attempts to restrict the flow of information; that is, we are given a mandate of looking at the whole flow of information in society and, where we think it right, trying to make representations to appropriate bodies about it. And that is why we are here today.

Mr. Chairman, it seems to me that it is obvious that we are living in an increasingly complex society. There are more and more interrelationships—big institutions of all kinds affect our personal, our daily lives, and particularly governmental institutions. The federal government alone affects the ordinary existence of people in all sorts of ways. It affects their incomes in many ways, their welfare, their health, how and where they live; and even, to some extent, what educational facilities they have available. I do not think anybody in Canada can escape the influence of the government on his existence and the existence of his family.

But as government grows and plays an increasing part in the lives of all of us, it gets harder and harder for an individual to know what is going on in this great machine. It is awfully hard for individuals to grasp what effect government actions or government policies are having on their lives, or what effect new decisions or new policies might have. People often do not know why decisions are made, nor what the impact or implication of decisions is going to be.

In short, in modern times information is a major source of power. People who have information, who have the facts, are in the best position to know what the probable effect of a certain policy or a certain action will be; they know what the effects of existing programs are; they are in a position to move and to know the implications of moves if they have the information.

• 0940

It is our view that in a situation like this, government should be much more open than it is. Citizens—not just people in the government—should have a right to the greatest possible amount of information about things the government is doing or will do and therefore will affect the lives of citizens and which, incidentally, citizens are paying for.

[*Interprétation*]

Très brièvement, on peut dire que le Conseil a pour objectif la détermination de normes élevées dans le journalisme; et ce faisant, sa fonction principale jusqu'à aujourd'hui, fonction qui lui restera probablement, a été d'étudier les plaintes du public au sujet des journaux, au sujet de ce que les journaux font ou ne font pas. Nous étudions les plaintes et nous émettons des jugements.

Nous ne sommes pas habilités à faire payer des amendes ou à envoyer les gens en prison, mais les journaux participants s'engagent tous à publier tous les jugements les touchant et cela peut représenter une sanction très importante. Nous avons constaté que les éditeurs et les rédacteurs n'aimaient pas publier une décision rendue contre eux par le Conseil.

De plus, selon notre constitution, nous sommes encouragés à étudier toute tentative tendant à restreindre la divulgation des renseignements; c'est-à-dire, qu'on nous a donné pour tâche de contrôler toute la circulation des renseignements dans la société et, lorsque nous pensons que cela est juste, d'essayer de faire des représentations auprès des organismes intéressés. Et c'est la raison pour laquelle nous sommes ici aujourd'hui.

Monsieur le président, il me semble évident que nous vivons dans une société à complexité croissante. Les corrélations sont de plus en plus grandes, de grandes institutions de toutes sortes affectent notre vie quotidienne et personnelle, et en particulier les institutions gouvernementales. A lui tout seul, le gouvernement fédéral affecte l'existence ordinaire de la population de toutes sortes de manières. Il affecte son revenu de différentes façons, son bien-être, sa santé, sa manière de vivre aux endroits où il la fait vivre; et même, dans une certaine mesure, détermine quelles possibilités d'éducation il va mettre à sa disposition. A mon avis, nul au Canada ne peut échapper à l'influence qu'a le gouvernement sur son existence et l'existence de sa famille.

Mais le gouvernement croissant et jouant un rôle de plus en plus important dans notre vie à tous, il devient de plus en plus difficile aux particuliers de savoir ce qui se passe dans cette grande machine. Il est extrêmement difficile aux particuliers de comprendre quels effets les mesures ou les politiques du gouvernement ont sur sa vie, ou quels effets de nouvelles décisions ou politiques pourraient avoir. Souvent la population ne sait pas pourquoi des décisions sont prises, ni qu'elles seront l'incidence ou l'implication de ces décisions.

En résumé, dans les temps modernes, l'information est la source principale du pouvoir. Ceux qui détiennent cette information, qui connaissent les faits, sont les mieux en mesure de savoir quel effet probable une certaine politique ou une certaine action aura; ils connaissent les effets des programmes existants; ils peuvent prendre des décisions et savoir quelle sera l'incidence de ces décisions s'ils ont cette information.

Nous pensons qu'une telle situation exige du gouvernement beaucoup plus d'ouverture. Les citoyens, et non pas simplement ceux qui participent au gouvernement de près ou de loin, devraient avoir accès à la plus grande quantité possible de renseignements concernant ce que le gouvernement fait ou va faire, ce qui, donc, affectera leur vie, ce dont incidemment, ils assurent le financement.

[*Text*]

If we look at the proposed guidelines before us, at first it seems from the preamble that they would go in this direction and accept the principle of producing as much factual information as possible, and so on. Then they begin to get worried—"consistent with effective administration". One begins to wonder a bit. What is effective administration? I hope it is not just comfortable administration, administration that is not criticized, administration that is immune from attack or question. Then it goes on to protection and security of the state. That is easy.

I begin to worry about rights to privacy and other such matters. If it is individual privacy, of course, that is widely recognized in society. But if privacy is meant to apply to the government itself or to public servants or ministers acting in that capacity, I begin to worry. For fun, I looked up the definition of "privacy" in the Shorter Oxford. It says, "The state or condition of being withdrawn from the society of others or from public interest; seclusion." I suggest that governments should not want to be withdrawn from the society of others or from public interest, to be secluded. I do not think that is the kind of quality a modern, democractic government wants to cultivate.

I suggest the principle should be that, effectively, information should be open unless there is a really good reason in the public interest to keep it confidential, and that reason, I suggest, should not be the comfort and convenience of ministers or public servants or public administrations.

I would like, with you, to look at some of the exemptions suggested in the statement. The first one I do not feel very strongly about—legal opinions or advice. I am sure there are legal minds on the Committee who have much more worthwhile opinions about this. But I must say I really cannot see why usually legal opinions given to the government should not be public. I can see in certain cases where they would come under points 2. to 11. or 2. to 12., but as a rule I cannot see why an opinion either from law officers of the Crown or from outside counsel should not be availble. It is an important aspect of public concern and, in fact, it is my memory that very often the government has made public legal advice. It seems to me ministers quite often say the law officers of the Crown have given such and such an opinion, or occasionally outside counsel have said so. I do not press this particular point because I am not an expert, but I do bring it up.

In general, Mr. Chairman, we have not got a great deal to raise about exemptions 2. to 11. One could perhaps raise points of detail about some of them, particularly perhaps about 7.—"papers of voluminous character". One can see the practical disadvantage of producing enormously voluminous things, but then one worries why in certain cases at least the material could not be available for inspection by members of parliament, with perhaps only certain papers then later disclosed.

[*Interpretation*]

Au premier abord, ces propositions de directives semblent indiquer, ne serait-ce que dans le préambule, qu'elles s'orientent dans ce sens et que le principe de la production d'autant de renseignements concrets que possible est accepté, etc., etc. Puis vient l'inquiétude et on ajoute: «Tout en respectant les conditions d'une administration efficace». C'est là qu'on commence à se poser des questions. Qu'est-ce qu'une administration efficace? J'espère que ce n'est pas simplement une administration de toute tranquillité, une administration qui n'est pas à critiquer, une administration ne pouvant faire l'objet d'attaques ou de questions. On parle ensuite de la sécurité de l'État. C'est facile.

Ces droits au secret et autres impératifs analogues commencent alors à m'inquiéter. S'il s'agit du droit au secret des particuliers, bien entendu, la société l'a reconnu dans son ensemble. Mais si on entend par là que ce droit au secret s'applique au gouvernement lui-même ou aux fonctionnaires ou aux ministres dans l'exercice de leurs fonctions, je commence à m'inquiéter. Pour m'amuser, j'ai cherché la définition de «privacy» dans le Shorter Oxford. Elle se lit comme suit: «Le fait de s'être retiré de la société des autres ou de l'intérêt public; l'isolement.» Je prétends que les gouvernements ne doivent pas vouloir se retirer de la société des autres ou de l'intérêt public, afin d'être isolés. A mon avis, ce n'est pas le genre de qualités qu'un gouvernement moderne et démocratique veut cultiver.

Selon moi, on devrait prendre pour principe la divulgation effective des renseignements à moins qu'une excellente raison d'intérêt public ne la rende impossible, et la tranquillité et le confort des ministres, des fonctionnaires ou des administrations publiques ne devraient être en aucun cas le fondement de cette raison.

J'aimerais, avec vous, examiner certaines des exceptions proposées dans ce document. La première concernant les avis juridiques ne me dérange pas outre mesure. Je suis certain que les juristes qui siègent au sein de ce Comité ont des avis beaucoup plus intéressants à exposer à ce sujet. Cependant, je dois avouer que je ne vois pas vraiment pourquoi, d'une manière générale, les avis juridiques fournis au gouvernement ne devraient pas être rendus publics. Je peux le comprendre pour certains cas relevant des exceptions 2. à 11. ou 2. à 12., mais en règle générale je ne vois pas pourquoi un avis émanant des services juridiques de la Couronne ou de services juridiques extérieurs ne devrait pas être rendu public. C'est un des points sur lesquels le public est très sensibilisé et, en fait, il me souvient que très souvent le gouvernement a rendu publics des avis juridiques. Il me semble que très souvent les ministres disent que les agents juridiques de la Couronne ont fourni tel ou tel avis, ou que des consultants extérieurs ont dit telle ou telle chose. Je ne m'étendrai pas sur ce point particulier, car je ne suis pas spécialiste, mais je le signale.

D'une manière générale, monsieur le président, nous n'avons pas grand-chose à dire concernant les exceptions 2. à 11. Certaines d'entre elles pourraient peut-être faire l'objet de discussions sur les détails techniques, en particulier l'exception numéro 7, soit «les documents volumineux». On peut comprendre l'inconvénient pratique à produire des documents énormément volumineux, mais on peut alors se demander pourquoi dans certains cas les documents ne pourraient pas au moins être mis à la disposition des députés pour qu'ils les étudient, en divulguant peut-être ultérieurement seulement certains de ces documents.

[*Texte*]

When we get into points 12. and on, our concern gets particularly great. "Cabinet documents and those documents which include a Privy Council confidence". I think we all understand that under our Cabinet system of collective responsibility it is very important that it not be known in public which ministers make what recommendations, since often their own views will be overruled and they have either to share in the collective decision of Cabinet or to resign. And I can see arguments for specific recommendations, particularly of specific ministers, to Cabinet not being made public.

• 0945

But I suggest there is a danger in taking this particular point too far. I personally have sensed from observations that there is an inclination to say that any material that might at any time turn up in any way in a Cabinet document or something that goes through Cabinet should not be made public. I think that is a dangerous kind of blanket and I suggest that Cabinet documents and Cabinet secrecy should be restricted as much as possible to the real business of Cabinet and who says what and who recommends what.

Incidentally, it is my understanding that increasingly Cabinet is asking that not just one recommendation go before it but a series of alternatives. How fascinating would it be if members of Parliament and the public would sometimes at least know what the alternatives are. Then it is not a question of one recommendation from one minister but of several policy alternatives, presumably that have been worked on for some time, being known to the public so that they, too, can try to form their opinions about these various alternatives, hopefully, before final decisions are made.

We get a little worried about exemption 14, although . . .

Senator Godfrey: Mr. Chairman, is it appropriate to ask questions at the end of each, or do you want us to wait until the end?

The Joint Chairman (Senator Forsey): What does the Committee think? That seems to be a possible suggestion. Would that inconvenience you very much, the flow of your thought, Dr. Dunton?

Dr. Dunton: No, not at all.

The Vice-Chairman: I think he is probably almost at the end; there are 16 and he is at 14 now.

Senator Godfrey: Well, he has not had any comment on from 2 to 11.

The Vice-Chairman: Well, he did say that he had no criticism about two to eleven.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Nothing serious.

Senator Godfrey: I would like to know if you have a suggestion for the rewording of 12 that would help us.

[*Interprétation*]

C'est arrivé à l'exception numéro 12., «les documents du Cabinet et les documents classés confidentiels par le Conseil privé», et aux suivantes que notre inquiétude s'accroît particulièrement. Nous comprenons tous qu'avec la responsabilité collective de notre système ministériel, il est très important que le public ne sache pas quels ministres font telle ou telle recommandation, étant donné que souvent leurs propres points de vue ne seront pas acceptés et qu'ils ont le choix entre endosser la décision collective du Conseil ou démissionner. Et je peux comprendre que certaines recommandations à l'intention du Cabinet, surtout émanant de certains ministres, ne soient pas rendues publiques.

Mais j'estime qu'il y a danger à aller trop loin dans ce sens. Personnellement, j'ai cru comprendre, d'après mes observations, qu'on avait tendance à dire que toute donnée entrant à quelque moment dans un document du Cabinet et qui passe entre les mains du Cabinet ne devrait pas être rendue publique. A mon avis, c'est une généralisation dangereuse et j'estime que les documents du Cabinet et le secret du Cabinet devraient être restreints autant que possible aux travaux réels du Cabinet et à ce que dit un tel et à ce que recommande un tel.

Incidemment, je crois que le Cabinet demande de plus en plus non pas qu'on lui fasse seulement une recommandation, mais qu'on lui propose une série de solutions. La connaissance du contenu de ces solutions pourrait parfois être passionnante pour les parlementaires et le public. Il ne s'agirait plus alors de la recommandation d'un ministre mais de plusieurs propositions de politique, qui auraient été étudiées pendant un certain temps, que l'on communiquerait au public, si bien qu'il pourrait lui aussi essayer de former son jugement au sujet de ces différentes solutions dans la mesure du possible, avant que les décisions finales ne soient prises.

L'exception 14, nous cause quelque inquiétude, bien que . . .

Le sénateur Godfrey: Monsieur le président, peut-on poser des questions à la fin de l'étude de chacune de ces exceptions, ou voulez-vous que nous attendions jusqu'au bout?

Le coprésident (sénateur Forsey): Qu'en pense le Comité? C'est une suggestion acceptable. Est-ce que cela vous dérangerait beaucoup, monsieur Dunton?

M. Dunton: Non, pas du tout.

Le vice-président: Je crois qu'il a pratiquement terminé; il y a 16 exceptions et il en est maintemant à la quatorzième.

Le sénateur Godfrey: Il n'a rien dit au sujet des exceptions de 2. à 11.

Le vice-président: Il a dit qu'il n'avait pas de critique à émettre au sujet des exceptions 2. à 11.

Le coprésident (sénateur Forsey): Rien de sérieux.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais savoir si vous avez une proposition de nouvelle rédaction de l'exception numéro 12 qui pourrait nous aider.

[*Text*]

Dr. Dunton: No, I have not thought of a detailed one. Perhaps I will attempt to suggest a more general approach.

Senator Godfrey: Are you suggesting in respect of these alternatives that we should operate under a series of green papers?

Dr. Dunton: The green paper kind of idea is an excellent one. It is an example of where informaiton is given to the public in advance of policy decisions. I would like to see that sort of thing extended far more broadly, not always a carefully worked out green paper with very exact wording in it.

Mr. Leblanc (Laurier): When there are alternatives suggested to the Cabinet and they finally make up their mind on one issue, usually when a bill is brought forward or Cabinet policy is announced the minister explains why they have finally agreed on a type of policy and at the same time he also explains that there might have been other alternative. So the population knows exactly what has been discussed. That happens very often, but it does not always happen that way all the time. But when the minister explains his new policy he also explains at the same time the negative and positive arguments.

So that would meet your concern for the time being.

Dr. Dunton: Except, it seems to me, it would be more healthy if, at least in many more cases, the public knew in advance of the decision what the different alternatives were so that they could express an opinion and make representations, and so on.

• 0950

I sense in these guidelines, and to a considerable extent in what I know of current practice, an enormous dislike of letting any recommendations be known in advance of a decision. I cannot see why the public could not know more about different policy alternatives as they develop and then, as you say, Mr. Leblanc, when the government makes its decision it can defend its decision on one particular alternative and say why it did not take the others. But in the meantime the public have had a chance to know what the others were, and might have produced some quite interesting views for the government in making up its mind, before the fact rather than after.

Senator Godfrey: Except, did we not have—take the Green Paper on Immigration. One draft was leaked to the public, and the papers immediately accused the government of racism and everything else because of some comment that was put in as a possible alternative.

Dr. Dunton: I think there will always be a danger of unfortunate comment, if you like, in the media. But there is always the possibility of very sharp and very useful comment. I think in our kind of society you have to take those chances of criticism. One hopes that the truth or the good will come out of public discussion; one hopes pretty vigorous discussion.

I think the more open you are, the more chance there is of getting to the real facts or the real situation, what is really being said, what the real issues are.

[*Interpretation*]

M. Dunton: Non, je n'ai pas pensé à une rédaction détaillée. Je vais peut-être essayer de suggérer une optique plus générale.

Le sénateur Godfrey: Suggérez-vous qu'au sujet de ces solutions de rechange nous devrions adopter la technique des Livres verts?

M. Dunton: L'idée du Livre vert est excellente. C'est l'exemple type des renseignements donnés au public avant que des décisions de politique soient prises. J'aimerais voir cette pratique accrue, sans pour autant exiger la rédaction d'un Livre vert détaillé.

M. Leblanc (Laurier): Lorsque différentes propositions sont faites au Cabinet et que, finalement, une décision est prise, d'ordinaire, lorsqu'un projet de loi est déposé ou qu'une politique est annoncée, le ministre explique pourquoi le Cabinet s'est finalement arrêté à un certain type de politique et en même temps il signale d'autres solutions qui auraient pu être adoptées. La population sait donc exactement ce qui a été discuté. Cela arrive très souvent, mais cela ne se passe pas toujours de cette manière. Mais lorsque le ministre explique sa nouvelle politique, il expose à la fois les arguments négatifs et les arguments positifs.

Cela devrait donc calmer votre inquiétude pour le moment.

M. Dunton: Si ce n'est que, à mon avis, il serait beaucoup plus sain, tout au moins dans beaucoup plus de cas, que le public ait connaissance à l'avance de cette décision, des différentes solutions qui ont été proposées, afin qu'il puisse exprimer son opinion et faire des représentations etc., etc.

Je peux sentir dans ces directives, et dans une très grande mesure dans ce que je connais de la pratique courante, une énorme aversion à laisser connaître les recommandations avant qu'une décision ne soit prise. Je ne vois pas pourquoi le public ne pourrait en savoir plus sur les différentes solutions proposées et sur leur gestation; ensuite, comme vous le dites, monsieur Leblanc, le gouvernement ayant pris sa décision, il pourrait défendre sa décision concernant une proposition particulière et dire pourquoi il n'a pas adopté les autres. Entre-temps, le public aurait eu la chance de connaître les autres propositions et d'émettre des avis très utiles à la décision du gouvernement, avant coup plutôt qu'après.

Le sénateur Godfrey: Sauf, est-ce que nous n'avons pas . . . Prenez le Livre vert sur l'Immigration. Il y a eu des fuites, et les journaux ont immédiatement accusé le gouvernement de racisme et de bien d'autres choses à cause d'un commentaire contenu dans une proposition de solution.

M. Dunton: Il y aura toujours ce danger de commentaires malheureux, si vous voulez, dans les media. Mais il y a toujours la possibilité de commentaires très acerbes et très utiles. Dans notre société il faut prendre ce risque d'être critiqué. On espère que la vérité ou la bonne volonté sortira de la discussion publique; on espère une discussion animée.

Plus l'ouverture est grande, plus les chances de connaître la vérité, la réalité de la situation, ce qu'on en pense, et les véritables problèmes, sont grandes.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Dr. Railton.

Mr. Railton: I have my doubts about the production of papers as being helpful until a certain time. I think everything depends on the timing of the production. As our very learned witness has said, we have a complex society. But also this produces a babble of voices.

I think every member of Parliament knows what goes on in his mail. No matter what, we have about 100 opinions a day on what should be done, and they are all different.

Mr. Hnatyshyn: None of which agrees with mine.

Mr. Railton: Exactly. And then the other thing is that referendums do not do much good, and opinion polls. The newspapers tried to influence public opinion in the last year or two and did not get very far. My feeling is that sometimes you must take time to divulge all the technical aspects, because you would have a real chaotic condition. For instance, in my recent attempt at getting things through to the people in the Welland Canal situation, there have been years of discussion and years of confrontation. Until we set up a four-member committee to settle the thing—the four levels of the government—and divorced one committee from the political side and made it a technical committee for study, we did not get anywhere at all. There have also been some leaks about the technical things, the data, that have come out too soon and it caused a lot of uproar. So I am strongly of the opinion that timing for public participation is very important.

I think nobody is trying to keep things from the public, but what we are trying to do is to make progress without interference by people who have not studied the question. Then the government has to stand or fall on its decisions, and my feeling there is that sometimes they try to keep their papers secret too long.

I think any paper should be available after a decision has been made, or at least after an emergency has been passed. But to make them all public and have the work of the committee or executive, which is what Parliament really is, done by the newspapers and by public participation, is just going to ask for a complete chaotic condition. You have to have time saved. It takes long enough now to get things through Parliament. So you have to save time and you cannot take everything to the public.

Where there is time, however, I do agree that a green paper like the one on immigration being presented to the people for comment—the only reason you can do that is because there is time. I do not think we could have done it with Syncrude. I doubt if we can do it with Arctic Gas. I think it is important not to gum up the clear thinking by having a year or two of furious controversy about nonessentials.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Baldwin, did you wish to comment on that?

• 0955

Mr. Baldwin: I will wait for Dr. Dunton's comment on that, and then I will join him in what he is going to say, I am sure.

Dr. Dunton: I think, sir, I have a bit more faith in the media at the present time, all the media, and in the public. I think in Canada now we have a pretty well-informed public. Not completely informed, but . . .

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Railton.

M. Railton: J'ai des doutes quant à l'utilité de la production de documents à un moment donné. Selon moi, tout dépend du moment de la production. Comme notre éminent témoin l'a dit, notre société est complexe. Toutes ces voix provoquent le brouhaha.

Chaque député doit savoir ce que contient son courrier. Quel que soit le problème, nous recevons à peu près 100 opinions par jour sur ce qui devrait être fait, et elles sont toutes différentes.

M. Hnatyshyn: Et pas une avec laquelle je sois d'accord.

M. Railton: Exactement. Ensuite, nous avons les référendums et les sondages d'opinion qui ne servent pas à grand-chose. Les journaux ont essayé d'influencer l'opinion publique au cours des deux dernières années et n'ont pas abouti à grand-chose. A mon avis, il faut parfois prendre du temps avant de divulguer tous ces aspects techniques, si on ne veut pas le chaos. Prenons par exemple la tentative de communication que j'ai faite pour le canal Welland. Il y a eu des années de discussions et de confrontations. Tant que nous n'avons pas établi pour régler la chose un comité de quatre membres, les quatre niveaux du gouvernement, et séparé l'aspect politique en assignant au comité une tâche technique, nous ne sommes arrivés nulle part. Il y a aussi eu des fuites concernant les choses techniques, les données, qui ont été publiées trop tôt et cela a provoqué un tollé général. A mon avis, la participation du public ne peut donc avoir lieu n'importe quand.

Personne n'essaie de tenir le public dans l'ignorance, mais ce que nous essayons, c'est de faire des progrès sans que des personnes qui n'ont pas étudié la question s'en mêlent. C'est ensuite au gouvernement de défendre ses décisions, mais j'estime que parfois il essaie de garder ses documents secrets trop longtemps.

Tout document devrait être accessible après qu'une décision a été prise, ou tout du moins après que la période de crise est passée. Mais les rendre tous publics et faire faire le travail du Comité ou de l'exécutif, ce qu'est en réalité le Parlement, par les journaux et par la participation du public ne peut qu'entraîner le chaos. Il faut tenir compte du facteur temps. La procédure parlementaire est déjà bien assez longue comme cela. Il faut donc gagner du temps et on ne peut pas tout soumettre au public.

Toutefois, le temps le permettant je conviens qu'on présente un Livre vert comme celui de l'Immigration au public pour commentaires . . . la seule raison pour le faire étant qu'on en a le temps. Je ne pense pas que nous ayons pu le faire dans le cas de Syncrude, et je ne pense pas qu'on puisse le faire dans le cas de *Arctic Gas*. Il est important de ne pas trop compliquer l'affaire en se disputant pendant un an ou deux à cause de questions non essentielles.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avez-vous une remarque à faire, monsieur Baldwin?

M. Baldwin: Je vais laisser la parole à M. Dunton. Je suis persuadé que nous sommes du même avis.

M. Dunton: J'ai plus confiance dans les média à l'heure actuelle, et au public également. Le public canadien est assez bien renseigné.

[*Text*]

Mr. Railton: I agree with you that we have.

Dr. Dunton: A lot of people who, if given a chance to know some of the facts, will get a pretty good grasp of them. Not everyone is a technical expert in canal building or in pipe line construction, but there are people in society who are, and to me it would be more healthy to make available all you can to people in advance of decisions. I suggest some of these decisions take quite a long time, as it is now . . .

Mr. Railton: Technical decisions, of course, can sometimes not be handed out because they can be taken out of context. This is the big difficulty as you are making progress on a technical discussion. If you did this, and did it day by day, I think you would be a fool because what happens one day is reversed, say, a month from now in the technical approach. So, what do you mean by giving information to the public? The whole thing is in timing, and if you did it day by day, then I think there would be no use having a Parliament.

Dr. Dunton: I am suggesting the work of Parliament could be greatly assisted if members first—such important members of the public—had a better chance to know the facts behind the various issues before they come up in the House. That then debates could be better, consideration could be better, and public participation could be more informed, rather than a sudden rush or a sudden reaction to a government decision taken, perhaps, after, as you say, months and years of study. Why cannot the public know something about the results of those studies?

Mr. Railton: I think they do. I think they have been following them very closely. What I mean to say is there are certain things which are still incomplete, and the incomplete studies should not be made available until they are complete.

Dr. Dunton: You see, they always say they are incomplete. I take the chance on the incomplete things. I think the government has to at times. All the final, last jot of information cannot be got, but let people know that. Let them consider it, too. I have pretty strong feelings about this in a general way. The government now is building up enormous stores of information, terrific stores. This covers all sorts of facts and studies about what is going on in Canada and what might go on. The public is paying for that. I do not see why the public could not, and should not, have better access to some of those great stores of information.

Mr. Railton: That type of thing is pretty well given to the public, is it not? What is kept secret there?

Dr. Dunton: I think there are all sorts of departmental committees and interdepartmental committees, and if you look through the government telephone book now you will see there are endless policy branches, evaluation branches, evaluation and planning branches and corporate management branches. Presumably a lot of these units are not administering thing, they are examing thing, they are surveying. They are trying to gather facts for possible development of policy in the future, or facts about how certain administrations are working now that can benefit the government. I can see why the members of Parliament and the public should know . . .

Mr. Railton: I should take exception, sir. I do not think those are secret.

[*Interpretation*]

M. Railton: Je suis d'accord avec vous là-dessus.

M. Dunton: Il y a beaucoup de gens qui comprennent bien une situation si on leur donne les faits pertinents. Ce n'est pas tout le monde qui est spécialiste de la construction des canaux ou des oéloducs, mais il existe de tels spécialistes. Il me semble qu'il serait plus sain de mettre à la disposition du public tous les renseignements possibles avant de prendre une décision. Il faut beaucoup de temps pour arriver à quelques-unes de ces décisions . . .

M. Railton: Évidemment, on ne saurait parfois divulguer les faits devant aboutir à une décision technique, puisqu'il faut les voir dans le contexte. Vous avez là les problèmes les plus importants lorsqu'il s'agit d'une discussion technique. On serait mal avisé de divulguer de tels renseignements au jour le jour, puisque les choses changent très vite. Que voulez-vous dire lorsque vous parlez de donner des renseignements au public? Tout est dans la façon de le faire, parce que, si vous le faites au jour le jour, on n'aura plus besoin d'un Parlement.

M. Dunton: Le travail du gouvernement serait facilité si les membres du Parlement pouvaient se familiariser avec les faits avant que la Chambre n'en soit saisie. Au lieu d'une réaction à une décision gouvernementale qui s'est élaborée au cours de quelques mois ou de quelques années, vous auriez la participation d'un public mieux renseigné et des débats plus significatifs. Pourquoi ne pas informer le public des études qui aboutissent à des décisions?

M. Railton: Je pense que le public se tient au courant de telles études déjà. Je voulais dire que les études incomplètes ne devraient pas être divulguées avant d'être terminées.

M. Dunton: Mais il y a toujours moyen de dire qu'une étude est incomplète. J'aime mieux avoir accès à une étude incomplète. Parfois le gouvernement est obligé de rendre publiques de telles études. Il s'agit de dire au public qu'on n'a pas encore recueilli toutes les informations nécessaires. A l'heure actuelle, le gouvernement accumule des stocks de renseignements énormes. Ces banques de renseignements touchent tous les aspects de la vie au Canada, et il ne faut pas oublier que c'est le public qui paie pour tout ce travail. Je vois mal pourquoi on ne donne pas au public meilleur accès à ces banques de renseignements.

M. Railton: Mais ces renseignements sont déjà rendus publics. Où sont les secrets?

M. Dunton: Il existe toutes sortes de comités ministériels et interministériels, ainsi que de nombreuses divisions d'évaluation et de planification. Beaucoup ne font pas de l'administration, mais des études et des enquêtes. Ils se renseignent sur le fonctionnement de certaines administrations, et ils recueillent des faits qui seront utilisés dans l'élaboration de politiques futures. Je vois mal pourquoi les membres du Parlement et le public . . .

M. Railton: Je vous en prie, je ne pense pas que ce genre d'études et d'enquêtes soient secrètes.

[*Texte*]

Dr. Dunton: As far as I know they mostly are.

Mr. Railton: Oh! I would like to have an instance.

Dr. Dunton: I do not know. I cannot, from the top of my head, relate one. I do not know the many departmental committees and surveys that are going on.

Mr. Railton: I would like to know what they are.

Dr. Dunton: But, on the other hand, I cannot think of very many internal government surveys or reports that are made public or that have been made public.

• 1000

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is pretty hard, after all, Dr. Railton, to say whether something is being kept secret, because if it is kept secret you do not know about it.

Mr. Railton: I think that is the whole point. I think if you went into the question of finding out what has been determined lately and you have a catalogue, the actual papers, then you have something to talk about. I am just talking about the things that go on in Cabinet and in the government business. I think all these other things are available.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If you ask for the production of an instance of something that has been kept secret, you are asking for a rather large order, it seems to me. I think it is a little tough on the witness to say to him, "Tell us something that has been kept secret" with the result that we will know it has been kept secret. If it has been kept secret, how in the world . . .

Mr. Railton: I think, Mr. Chairman, with all due respect, there is too much talk about what the government is keeping secret because we do not know they are keeping anything secret in that line at all.

The Joint Chairman (Senator Forsey): No, we do not.

Mr. Railton: I would hate to have an allegation made that the government is keeping things secret when it is not. I would like to have it proven before this statement is made.

Mr. Baldwin: I wish I had the intellectual virginity of Dr. Railton. I have been here long enough to have been violated so many times . . .

In support of that, may I say that my purpose in bringing the bill forward—I have been interested in this for some years—is not simply because I sit on this side. I sat on the other side once and it was not a damn bit different, except that the people over ther now have been there so long they have become more expert in it than we were. It applies to provincial governments and it applies to municipal governments.

Having said that, so that I can place myself in the position of the greatest possible objectivity in dealing with the interesting *tête-â-tête* which has gone on here between the two doctors, I must say I feel in what Dr. Railton has said that in his view, and it is a view shared by some ministers too—I have one illustration here, that after government has made a decision and has embarked upon a course of procedure they will then graciously allow the public and Parliament to have access to those tidbits of information and those reasons for the decision which they think adequate. That, as I see it, is Dr. Railton's position and, of course, the position—not quite as strongly—taken by Mr. Sharp when he was here. His decision was based on

[*Interprétation*]

M. Dunton: Autant que je sache, c'est le cas.

M. Railton: Donnez-moi un exemple.

M. Dunton: Je ne pourrais pas vous citer un exemple tout de go, étant donné que je ne suis pas au courant de toutes les enquêtes et études faites par les divers comités ministériels.

M. Railton: Mais j'aimerais savoir de quoi il s'agit.

M. Dunton: Par contre, il me semble qu'on a rendu publics très peu de rapports ou d'enquêtes internes du gouvernement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il est difficile de dire quels documents sont secrets, parce que, s'il y a secret on n'est pas au courant.

M. Railton: C'est justement le point que j'ai voulu faire ressortir. Si vous pouvez établir une liste des études et enquêtes faites par les divers ministères récemment, vous pourriez nous citer des exemples. Moi, je faisais allusion aux affaires du Cabinet et du gouvernement. Ces renseignements dont vous parlez sont disponibles.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si vous demandez qu'on produise un document secret, c'est beaucoup demander. Vous mettez le témoin dans une situation difficile lorsque vous lui demandez de nous parler d'un document secret. Si le document est secret, comment voulez-vous que . . .

M. Railton: Avec tout le respect que je vous dois, il me semble qu'on parle beaucoup trop de secrets gouvernementaux, puisque nous ne savons pas s'il existe de secrets de ce genre-là.

Le coprésident (sénateur Forsey): Non, c'est exact..

M. Railton: Je n'aimerais pas que l'on dise que le gouvernement garde des secrets si ce n'est pas le cas. Il faudrait présenter des preuves avant de faire ces déclarations.

M. Baldwin: J'aimerais bien avoir la virginité intellectuelle de M. Railton, mais elle m'a été violée tant de fois depuis que je suis là . . .

Tout d'abord, je dois dire que je m'intéresse à ce sujet depuis quelques années déjà. En présentant ce bill, je ne le fais pas tout simplement parce que je me trouve de ce côté-ci de la table. Je me suis trouvé de l'autre côté déjà, et les choses n'étaient pas trs différentes alors. Mais ceux qui se trouvent là maintenant sont là depuis si longtemps qu'ils sont devenus de véritables spécialistes. Le bill s'applique aux gouvernements provinciaux et municipaux également.

Ceci dit, j'essaie de rester aussi objectif que possible devant l'échange d'opinions savantes entre M. Railton et M. Dunton. La position de M. Railton correspond plus ou moins à l'opinion exprimée par M. Sharp lors de sa comparution devant nous. Il nous dit que le gouvernement, après avoir pris une décision et choisi une politique, donne au public et à la Chambre accès à quelques petits renseignements et à quelques raisons pour lesquelles il en est arrivé à une telle décision. Il prend comme base le fait qu'un gouvernement est élu par le peuple, et pour la période de son mandat, le gouvernement a le droit d'agir un peu comme une dictature bienveillante, en ce sens qu'on choisit bien quels renseignements sont donnés au public et qu'on

[*Text*]

the fact that governments are elected by the people and for the period of their mandate they have the right to act, they are sort of a benevolent dictatorship in what they allow people to know or to do and the extent to which they allow people in Parliament ot participate is a choice for government to make.

I agree with Dr. Dunton that in the complex, difficult, rapidly moving world we live in today it is very useful for the public and Parliament, and I would think extremely useful for government, to have the public, the press and Parliament as at least junior partners in the decision-making process. When we are talking about the Green Paper, we have had an Immigration Act which has been virtually unmolested for 20-odd or more years and in the course of that we have had some very interesting illustrations which have had devastating political effects on some governments for example, back some years ago, was the case of the immigrant who was on the ship at Vancouver. There have been a number of cases involving people and yet it has been utterly impossible to obtain true facts and information as to what kind of decision making was going on. I think Dr. Dunton would agree perhaps that the point system, which was a system imposed by Order in Council and not by passage of legislation, could be altered, changed, amended or varied merely by a directive from the Minister or ministerial officials to the immigration officials at the border. I would ask. Dr. Dunton if, in an issue so important as that, it would not have been more beneficial to the whole process of our considering immigration to make changes in the Immigration Act from year to year, or at least every two or three years, rather than wait for the long period as we are doing now, if there had been reasonably full disclosure by the government and the Minister to the public on the basis on which these decisions were being made. All we had was what the government saw fit to release. I have always felt that and I would like your opinion on it—taking that illustration alone as the one I have in mind—that the rules governing the admission of immigrants into this country have been largely a matter of ministerial decree, sometimes Order in Council and, in many instances, the basic reasons were not known to the press, not known to the public, not known to Parliament. If we would have had this open information on the basis on which immigrants would be allowed in here, would it not have been a better thing so that the public would have been aware of the situation?

• 1005

Dr. Dunton: I think so. I am sure that there was a series of studies within the Department of Manpower and Immigration about what was happening in immigration, about who was coming in and where they were going and that sort of thing, presumably which had an influence on the policy decisions about the point system or changes in it. I think it would be very healthy if studies of that kind were made public; then people would have a better understanding of the situation about immigration, a better understanding about policies and a better chance to make their views known. I think that happens in many fields.

Mr. Baldwin: I have more questions, Mr. Chairman, but I will sit back because I know that Dr. Dunton has other matters he would want to bring up. I would not want him to leave this Committee without his having given us the benefit of all the . . .

[*Interpretation*]

décide jusqu'à quel point le Parlement participe à la prise des décisions.

Je suis d'accord avec M. Dunton. Dans le monde compliqué d'aujourd'hui, il serait trs utile au gouvernement que le public, la presse et le Parlement du moins à titre de partenaires auxiliaires participent à la formulation des politiques et des décisions. Prenons, par exemple, le Livre vert. La Loi sur l'immigration actuelle n'a pas été modifiée depuis vingt ans. Au cours de ces vingt ans, il y a eu des cas qui ont entraîné des répercussions regrettables pour certains gouvernements. Par exemple, il y a quelques années, il y avait le cas d'un immigrant qui se trouvait à bord d'un bateau à Vancouver. Dans divers cas, il a été presque impossible d'obtenir les faits véritables quant aux décisions qu'on prenait à l'égard des gens. Par exemple, il ne fallait qu'une directive de la part du Ministre ou d'un fonctionnaire ministériel aux agents d'immigration à la frontière pour amender, modifier ou changer le système des points, lequel nous fut imposé par un décret du conseil, et non pas par voie législative. Ne pensez-vous pas, monsieur Dunton, qu'il aurait été mieux de faire des changements à la Loi sur l'immigration tous les ans ou tous les deux ou trois ans, au lieu d'attendre vingt ans, étant donné l'importance de l'immigration? Cela aurait pu se faire si le gouvernement et le ministre avaient divulgué au sein du public les raisons pour lesquelles il prenait ses décisions. Nous avons vu seulement ces renseignements que le gouvernement voulait bien nous donner. J'ai toujours été d'avis que les règles régissant l'admission d'immigrants au Canada ont été surtout établies par voie de décrets ministériels et, parfois, par voie de décrets du conseil. Dans beaucoup de cas, les raisons pour lesquelles on prenait ces décisions n'étaient pas révélées au public ou au Parlement. Ne pensez-vous pas qu'il serait mieux pour le public de savoir les critères dont on se sert pour accepter un immigrant?

M. Dunton: Je pense que oui. Je suis sûr qu'une série d'études a été faite à l'intérieur du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration concernant l'immigration au Canada, c'est-à-dire, d'où venaient les immigrants, où ils allaient, et ainsi de suite. Cette série d'études a probablement eu une influence sur les décisions concernant la politique du système des points et sur les modifications à ce système. Je pense qu'il serait sain si de telles études étaient rendues publiques. A ce moment-là les gens comprendraient mieux la situation de l'immigration et ils auraient l'occasion de faire connaître leur point de vue. Cela se produit dans beaucoup de domaines.

M. Baldwin: J'ai d'autres questions à poser, mais je sais que M. Dunton a d'autres remarques à faire. Je n'aimerais pas qu'il nous quitte sans avoir eu l'occasion de partager avec nous son expertise.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. I was about to say that we must remember that there is another committee coming in here at 11.00 o'clock and we want to be sure Dr. Dunton gets through his comments on the various questions and then . . .

Senator Godfrey: I am sorry I interrupted.

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . if we run short of time for questions, well, that is perhaps a less serious deprivation than if we miss what Dr. Dunton has to say himself.

Mr. Leblanc (Laurier): Maybe the witness could come back too.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps so.

Dr. Dunton: I have not much more, Mr. Chairman. Actually the discussion has been moving into ground that I was going to go into now related to point 15, Internal Departmental Memoranda. I think this is where our concern becomes really great. Before that, could I just say there seems to be a curious wording, "Internal Departmental Memoranda"; it does not mention interdepartmental memoranda. I imagine someone would construe it as saying "interdepartmental" would be covered too and, therefore, exempt. But it would be fascinating to get some of the memos and letters that must flow at times between departments; that could be great fun.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If I may intervene at that point myself, I know of one case where a memorandum was presented to an interdepartmental committee and one member of the committee looked at it and said—he is an immigrant himself—"I am only a Hungarian lawyer, not a Canadian lawyer, but I think this violates five acts of Parliament". It was sent to the Department of Justice and they came back and said, "It violates eleven acts of Parliament".

Dr. Dunton: I think it is here that our greatest concern arises, again under modern conditions, probably not 60 or 70 years ago when government was a fairly simple affair concerned with tariffs and criminal law and a bit of defence, and so on. But now, as I said before, when government is so much concerned with our daily lives, I think it goes far too far to say that all internal departmental memoranda should be exempt. I do think there is a perfectly good case for exempting, therefore not making public, any of the usual memoranda that go around departments in the course of administration: an instruction, a suggestion from one public servant to his superiors or to his colleagues, instructions, guidelines, the usual business of most internal memoranda. I think that is reasonable because under our system an individual public servant is not finally responsible; the Minister is finally responsible for the administration in a department.

The individual public servant will be acting under what he regards as his instructions and I think it would interfere with government business a good deal if any public servant were to feel that any memoranda he wrote might be produced in public. Some of us have talked to people who are familiar with the situation in Sweden and I think it was mentioned to the Committee before; there we hear that there are less and less memoranda written and things are done orally or else done, we hear, by draft, endless draft circulation, very few definite documents.

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vous rappelle qu'un autre comité siège ici à 11h00, et il faut que M. Dunton ait le temps de dire tout ce qu'il veut.

Le sénateur Godfrey: Excusez-moi de vous avoir interrompu.

Le coprésident (sénateur Forsey): Les observations de M. Dunton sont peut-être plus importantes que les questions que nous avons à poser.

M. Leblanc (Laurier): Le témoin pourrait peut-être revenir.

Le coprésident (sénateur Forsey): Peut-être.

M. Dunton: Il ne me reste pas beaucoup à ajouter. A vrai dire, on a déjà touché aux remarques que j'avais à faire concernant le point 15, les notes de service ministérielles. C'est à ce propos-là que nous nous inquiétons vraiment. Tout d'abord le libellé me paraît curieux: «Les notes de service ministérielles»; on ne fait pas mention de notes de service interministérielles. Quelqu'un dirait sans doute que les notes de service interministérielles y sont incluses et également exemptées. Mais il serait intéressant, et peut-être amusant, de pouvoir avoir accès à quelques-unes des lettres et notes de service qui passent entre ministères.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je me souviens d'un cas dans lequel une note de service a été présentée à un comité interministériel. Un membre du comité, qui lui-même était immigrant, a fait la remarque: «Je ne suis qu'un avocat hongrois, et non pas canadien, mais il me semble que cette note de service enfreint cinq lois.» On l'a envoyé au ministère de la Justice, qui nous a dit que la note enfreignait onze lois.

M. Dunton: Il y a 60 ou 70 ans, le gouvernement était beaucoup moins compliqué et s'occupait surtout de tarifs, de défense et du droit pénal. Mais aujourd'hui, le gouvernement joue un rôle dans nos vies quotidiennes et il me semble que c'est aller trop loin que de dire que toutes les notes de service ministérielles devraient être exemptées. Je pense qu'il y a moyen de justifier l'exclusion des notes de service usuelles qui concernent l'administration des ministères, c'est-à-dire, les instructions, les suggestions envoyées par un fonctionnaire à ses supérieurs ou ses collègues, ses indications, ses directives, les affaires ordinaires. Cela peut se justifier parce que, dans notre système, un fonctionnaire n'est pas, en dernier ressort responsable. C'est le ministre qui est responsable pour l'administration d'un ministère.

Le fonctionnaire individuel suit ses instructions et je pense que le travail du gouvernement serait entravé si le fonctionnaire savait que toute note de service pourrait être rendue publique. Quelques-uns parmi nous ont parlé avec des gens qui connaissent la situation en Suède, et on sait qu'il y a de moins en moins de notes de service écrites dans ce pays. Beaucoup d'affaires s'effectuent verbalement et on fait des projets de rédaction sans nombre, mais très peu de rapports définitifs.

[*Text*]

• 1010

It seems to me there can and should be a distinction between administrative memoranda in the usual sense or ideas coming from individuals and what I believe to be a large flow of reports, studies, analyses, compilations of information. I do not think it necessarily involves any one person or his ideas but a gathering of analyses of information for the use of single departments, various departments, the government as a whole. And it is here I think there should be much more openness, as we have been saying in the discussion so far—that where it is a question of an accumulation, a putting together of information, unless it falls under some of the other exempt points, that should usually be made public. I think here lies an extremely important line of demarcation.

The same thing, I think, applies to the consultant studies. I cannot see at all why, if a consultant study has been paid for by public funds and received by the government, even under category, that report should not be made public. It is, I think, an interesting suggestion in point 4 on consultant studies, that all reports in either category should be in two parts, one facts and analyses, the other recommendations. I would argue particularly strongly both on internal departmental material, material generated within the government, and consultant studies of whatever kind, first of all that the factual and analytical material should in general be made public. I would suggest also that it be a rule in many cases, although I can see there could be instances where this would not be suitable, that the recommendations also be made public. As I said before, if a recommendation comes from a consultant, or even from a group within the government—and maybe there are alternative recommendations from somebody else—why not make them public? The government makes its decision later and then justifies and explains its decision, but in the meantime members of Parliament and the public have a much better knowledge of the facts and the considerations involved and can be much better informed in making up their own minds.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Excuse me, Dr. Dunton. You suggest some division there between different kinds of documents, internal documents. Have you any re-wording of that particular guideline to allow for the kind of thing you think proper and to prevent the kind of thing you think undesirable and improper? It strikes me that drawing the line you suggest would be a pretty dickey business, and I am sure the committee would be indebted to you if you could offer some suggestions as to how this delicate decision might be provided for.

Dr. Dunton: I have not got that far, Mr. Chairman. Perhaps you could give me a little time and I could try to work something out and write the Joint Chairmen about any suggested wording.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you, very much.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, could I pose a question at this juncture? I do not want to delay Dr. Dunton in his presentation, but I was just wondering whether Dr. Dunton would comment on how far he would see the application of his suggestion reaching. It occurs to me that it is quite all right for us to talk in terms of inter-departmental memoranda and departmental memoranda, studies, analyses and so on. There is an area that is causing me some concern, in my short stay here, and that is in the area

[*Interpretation*]

Il me semble qu'il doit y avoir et qu'il peut exister une distinction entre les notes de service administratives, c'est-à-dire les idées exprimées par des fonctionnaires individuels, et les rapports, les études, analyses et autres documents. Cela implique non pas une personne, mais un ensemble d'analyses de renseignements mises à la disposition des ministères individuels, et du gouvernement de façon générale. C'est dans ce domaine qu'il devrait exister une politique plus ouverte. De tels documents, qui renferment beaucoup d'éléments d'information, devraient être rendus publics à moins qu'ils ne soient couverts par une des autres exceptions. C'est ici qu'il nous faut faire une distinction très importante.

La même chose s'applique aux expertises. Je vois mal pourquoi une expertise, pour laquelle le public a payé, même s'il s'agit d'un avis juridique fourni pour l'usage du gouvernement, ne devrait pas être rendue publique. Une suggestion intéressante est faite dans le quatrième point, sous la rubrique «Expertises», selon laquelle tout rapport, dans une catégorie ou dans l'autre, devrait comprendre deux parties, les faits et les analyses, et les recommandations. Je dirais qu'il faut rendre public surtout les faits et les analyses, qui font partie des documents ministériels internes, et aussi les expertises, peu importe le genre. Je propose que les recommandations soient également publiées, bien que je puisse concevoir deux cas dans lesquels cela ne sera pas approprié. Comme j'ai dit déjà, si une recommandation est faite par un expert-conseil, ou même par quelqu'un au sein du gouvernement—il se peut que les recommandations viennent d'ailleurs—pourquoi ne pas la rendre publique? Le gouvernement peut prendre sa décision plus tard et expliquer pourquoi, mais en attendant, les membres du Parlement et le public sont davantage au courant des faits et des facteurs concernés, et sont mieux qualifiés pour se décider.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous dites qu'il y a deux sortes de documents gouvernementaux internes. Pouvez-vous nous proposer une formule pour accomplir ce que vous voulez? Il me semble qu'il serait difficile d'établir le genre de distinction que vous cherchez à établir. Le Comité vous saurait gré si vous pouviez nous proposer une solution.

M. Dunton: Je ne suis pas allé aussi loin. Si vous me donniez un peu de temps, je pourrais travailler là-dessus et envoyer mes suggestions au coprésident.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci.

M. Hnatyshyn: J'ai une question à poser. Je ne veux pas retarder la présentation de M. Dunton, mais a-t-il songé à appliquer sa suggestion à d'autres organismes? Il est fort bien pour nous de parler de notes de service ministérielles et interministérielles, d'études, d'analyses, et ainsi de suite. Mais je pense également aux sociétés de la Couronne et aux organismes de réglementation. Évidemment, je ne vais pas citer comme exemple Radio-Canada.

[*Texte*]

of Crown corporations, the area of regulatory bodies and so on. And I will not use the CBC as an example, of course.

Let us turn our attention to some other area, such as that of transportation, which may be more appropriate, so far as I am concerned. We get into the whole area of the right of the public to know, for example, exactly what the cost factors are with respect to the CNR when they make applications for an increase in freight rates.

All right, let us use the CBC. Is the general public entitled to know, for example, what the cost factors are with respect to that corporation and some of the documentation to support it?

• 1015

I had an answer from the Secretary of State, for example: I had asked what I had thought to be an innocuous question on the development of the new CBC logo on television. It is one of those things that people ask you about when there are all sorts of rumours going around, and that could have been put down and forwarded. I asked the question as a matter of information as to the cost and was told that this is not customarily given out.

That is information as opposed to documents, I acknowledge that; but the same principle, I suggest, should apply. Just how do you see it now, in the capacity in which you appear before us, as far as it extends to Crown corporations? Where do you draw the line?

Dr. Dunton: I have been on the other side of the table representing the CBC before a committee and I have been faced with this sort of thing; and I recall a number of instances in which we did produce information of that kind to a committee, and I do not see why not.

I can see not divulging information—and I think the same would apply to government—about individuals, in some cases: on their salaries, interests or performances; but with regard to the general workings of the corporation, including costs, I must say I cannot see why not.

I think our whole society should be moving to more openness about the CBC and about the CNR—and also about large private institutions. They affect our lives and increasingly have to come before various rate-setting bodies or others; and I do not see why a great deal of the general information about their operations—their costs and so on—could not and should not be made public. I do not think it is just the government: I think society as a whole should be moving toward more openness.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Leblanc.

Mr. Leblanc (Laurier): We have to take into account, too, the competition between people of various corporations. At times, they cannot divulge factors that would turn against themselves as that would help their competitors to get ahead of them. That concerns Radio Canada, Air Canada and also the larger multinational corporations. At times, there are things that they cannot say.

Dr. Dunton: I think that is right, but it is my view that the excuse about affecting one's competitive position has been used too much . . .

[*Interprétation*]

On pourrait considérer les transports, qui, d'après moi, constituent un domaine plus approprié. Il serait question du droit du public, de savoir exactement quels sont les coûts concernés lorsque le CN demande une hausse de tarif de fret.

Et si l'on prend l'exemple de Radio-Canada, le public a-t-il le droit de connaître les frais de cette société et les documents justificatifs?

Le secrétariat d'État, par exemple, m'a donné une réponse: j'avais posé ce qui me semblait être une question anodine au sujet du nouveau cycle de Radio-Canada à la télévision. C'est une de ces choses dont les gens vous parlent et au sujet desquelles circulent toutes sortes de rumeurs, une chose à laquelle on aurait pu m'envoyer une réponse écrite. J'ai demandé combien cela avait pu coûter et on m'a dit qu'on ne répondait habituellement pas à ce genre de question.

Il s'agit d'information, par opposition à documentation, je le sais; mais je crois qu'on devrait se servir du même principe. A quel titre comparaissez-vous devant nous en ce qui concerne les sociétés de la Couronne? Quel parti prenez-vous?

M. Dunton: J'ai déjà témoigné à titre de représentant de Radio-Canada et j'ai eu à faire face à ce genre de situation; je me souviens aussi qu'à de nombreuses reprises nous avons dû donner ce genre de renseignement à un comité et je ne vois pas pourquoi on ne le ferait pas.

Je conçois fort bien qu'on puisse ne pas divulguer certains renseignements de nature personnelle et je crois bien qu'il en va de même pour le gouvernement dans certains cas: questions de salaires, d'intérêts ou de rendements; je ne vois cependant aucune objection à ce qu'on donne des renseignements sur la façon dont une société fonctionne, même s'il s'agit de coûts.

Je crois que la société en général devrait demander plus de franchise de la part de Radio-Canada, des chemins de fer Nationaux et de la grande entreprise privée. Ces institutions jouent un rôle dans notre vie et doivent comparaître de plus en plus souvent devant certains organismes tarifaires ou autres; je ne vois pas pourquoi on ne devrait pas divulguer de renseignements sur leurs opérations au grand public en matière de coûts et autres. Je ne crois pas qu'il s'agisse tout simplement du gouvernement: je crois que toute la société devrait élargir ses horizons en ce sens.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Leblanc.

M. Leblanc (Laurier): Nous ne devons pas non plus oublier la concurrence qui existe entre les diverses sociétés. Elles ne peuvent parfois pas dévoiler des faits qui pourraient leur nuire en aidant leurs concurrents directs. Je pense à Radio-Canada, Air Canada et les grandes sociétés multinationales. Il y a parfois des choses que ces sociétés ne peuvent divulguer.

M. Dunton: Je crois que c'est vrai, mais d'après moi cela fait trop longtemps qu'on se sert de la bonne vieille ritournelle de la concurrence . . .

[*Text*]

Mr. Leblanc (Laurier): Oh, yes, it could be abused. I can see that, too.

Dr. Dunton: . . . under modern conditions, particularly if everybody is having to produce the same information. It should be a case of the competitive disadvantage having to be really well demonstrated and often I do not think it is, especially with the very big corporations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Governments are quite often needlessly secretive, I think. I remember that I was trying to find out what some of those so-called sculptural monstrosities were—the word "so-called" applies to "sculptural". These things were supposed to be artistic and I tried to find out what they were costing the public; and I was informed, stuffily, that it was not policy to divulge the cost of these things. In other words, the taxpayer's money could be poured down the drain in unknown amounts to purchase these pieces of rubbish—"stuff left behind by builders' labourers", the Duke of Edinburgh once remarked about one of them—and we simply cannot be told.

I cannot really see why, in some instances, they do withhold the information. I cannot see what public purpose is served by it.

Mr. Baldwin: We talked about courts a little while ago—if the government comes into court, or if any private citizen or any corporation comes into court. I practised law for many years before I was elevated to the House of Commons and I recall the examination for discovery, a pre-trial examination, the purpose of which is to disclose the facts, as I think the Senator and others will agree. You eliminate the extraneous issues and come down to as few as possible of the issues which have to be decided by the court. That is the purpose of an examination for discovery. It is done under oath and the facts have to be disclosed. If the government goes into court, the government is not excluded from that mandate to have to tell the facts, other than in cases where a statute, such as the Income Tax Act, provides exemption. So if you can take a government to court and compel it to disclose the facts, why in the name of heaven should they not be compelled to disclose the facts beforehand?

I have one more comment to make—how is the time, I do not want to . . .

• 1020

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is 23 minutes after, I think.

Mr. Baldwin: After 11?

The Joint Chairman (Senator Forsey): After 10.

Mr. Baldwin: I have one comment on this question. People have been asking for illustrations and I have a specific case here which took place right in this room on December 18, 1973 when Mr. Macdonald, the Minister of Energy, Mines and Resources, was appearing as a witness in support of legislation, Bill C-236. Mr. Macdonald and I had had a little discussion about the rights of the committee to be informed as to the facts. The steering committee had made a motion that certain witnesses be called, including Mr. Stabback, who is a member of the National Energy Board. Mr. Macdonald entered a caveat about Mr. Stabback's appearing as a witness, and later on he and I had this discussion. If I could just take two minutes to read it:

[*Interpretation*]

M. Leblanc (Laurier): Oui, il peut y avoir des abus. Je comprends cela aussi.

M. Dunton: . . . à notre époque moderne, surtout si tous sont tenus de divulguer les mêmes renseignements. On devrait pouvoir prouver qu'il y a un désavantage concurrentiel et je crois que ce n'est souvent pas le cas, particulièrement lorsqu'il s'agit de très grosses sociétés.

Le coprésident (sénateur Forsey): A mon avis, il y en a trop qui se servent du prétexte du secret sans raison valable. Je me souviens que j'ai déjà essayé de savoir combien avaient coûté certaines monstruosités, soi-disant des sculptures, qu'on disait être de l'art. J'essayais de savoir combien cela avait coûté aux contribuables; on m'a cavalièrement répondu qu'on avait comme politique de ne pas divulguer le coût de ces choses. En d'autres termes l'argent du contribuable peut être jeté par les fenêtres pour acheter de tels décombres; le duc d'Edinburgh en a déjà dit qu'il s'agissait de «rebuts laissés là par les manœuvres», et on ne veut tout simplement rien nous révéler.

Je ne vois vraiment pas pourquoi on tient à nous cacher certaines de ces choses. Je ne vois pas du tout en quoi cela peut servir le public.

M. Baldwin: On parlait de tribunaux tout à l'heure, de cas où le gouvernement, un citoyen ou une société se présente devant les tribunaux. J'ai été avocat en exercice pendant de nombreuses années avant d'être porté à la Chambre des communes et je me souviens de l'examen au préalable, une sorte de pré-enquête, dont on se servait pour découvrir les faits, et je crois que le sénateur et que les autres seront d'accord avec moi. On élimine les considérations qui n'entrent pas en ligne de compte pour ne présenter que les faits essentiels au tribunal. C'est le but de l'examen au préalable. Les témoignages se font sous serment. Tous les faits doivent être divulgués. Si le gouvernement se présente devant un tribunal, il doit aussi se conformer à l'exigence de dévoiler tous les faits, sauf s'il s'agit d'un cas où il est exempté de le faire en vertu d'une loi comme la Loi de l'impôt sur le revenu. Si on peut obliger le gouvernement à tout dévoiler devant les tribunaux, pourquoi donc, au nom du Ciel, ne devrait-il pas être obligé de dévoiler les faits d'avance?

J'ai encore une observation à faire. Quelle heure est-il? Je ne veux pas . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Il est et 23, je crois.

M. Baldwin: 11 h 23?

Le coprésident (sénateur Forsey): 10 h 23.

M. Baldwin: J'ai une observation à faire. Les gens veulent avoir des exemples. Et je vous offre un cas précis et c'est arrivé dans cette pièce le 18 décembre 1973, quand M. Macdonald, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, témoignait devant nous concernant le Bill C-236. M. Macdonald et moi-même avions discuté des droits qu'avait le Comité de se renseigner. Le comité directeur avait proposé que certains témoins soient appelés, y compris M. Stabback, membre de l'Office national de l'énergie. M. Macdonald s'est opposé à ce que M. Stabback témoigne et nous avons eu la discussion suivante. Si vous m'accordez deux minutes pour vous la lire, la voici:

[*Texte*]

Mr. Macdonald (Rosedale): I have no objection at all to questions about information being directed to Mr. Stabback, but Mr. Stabback, being a public servant, should not be drawn into a policy argument.

Mr. Baldwin: Yes, Mr. Chairman, that is the difference.

I had the honour to serve as Chairman of the Standing Committee on Public Accounts for several years, and deputy ministers appeared there by themselves—not under the skirts of the minister. They answered a lot of questions, as did their advisers. When you come to a question of policy, absolutely, a deputy minister or an adviser must defer to the minister, but on questions of fact deputy ministers and advisers are compellable witnesses to appear here . . .

Mr. Macdonald (Rosedale): I am sorry, that is too much. The minister is responsible, if he chooses to have his deputy minister appear without his being present, that is the minister's choice. But ultimately it is the minister's responsibility as to who shall appear.

Mr. Baldwin: You do not want us to . . .

Mr. Macdonald (Rosedale): It has been a longstanding Parliamentary principle . . .

Mr. Baldwin: The Minister is wrong. The Minister is challenging responsible government . . .

Mr. Macdonald (Rosedale): . . . Responsible government means that the minister is responsible for his portfolio to the House of Commons, not individual public servants.

And I brought it to an end by saying:

Mr. Baldwin: The minister would not recognize responsible government if it got into bed with him . . .

which was a good way to close it off. There is a specific illustration. It was academic because we did not have a chance to call Mr. Stabback, but the minister took the position that he was departmental in part, and the other part of him was National Energy Board, but he could not be called as a witness unless the minister permitted it.

In other words, the government had taken the attitude—and I have heard that expressed by our party in earlier years—that there was a restriction on the right of Parliament to call witnesses as to facts. This goes right to the root of our problem. Certainly on policy, naturally only the minister can answer, but on facts, surely, would you agree, that a Parliamentary committee should be entitled to know what they are?

Dr. Dunton: Yes, I would.

Mr. Baldwin: Thank you, that is all.

Mr. Leblanc (Laurier): But according to the rules you can call any witness to any committee, I think.

[*Interprétation*]

M. Macdonald (Rosedale): Je n'ai aucune objection à ce que l'on cherche à se renseigner en questionnant M. Stabback. Mais ce dernier, étant fonctionnaire, ne devrait pas être entraîné dans une discussion de politique.

M. Baldwin: Oui, monsieur le président, c'est là la différence.

J'ai eu l'honneur de présider pendant plusieurs années le Comité permanent des comptes publics et les sous-ministres y comparaissaient d'eux-mêmes et non pas dans les jupes du ministre. Ils répondaient à de nombreuses questions, comme le faisaient leurs conseillers. Lorsqu'il s'agit d'une question de politique, dans l'absolu un sous-ministre ou un conseiller doit s'en remettre au ministre; mais lorsqu'il s'agit de simples faits, on peut obliger les sous-ministres et leurs conseillers à comparaître comme témoins.

M. Macdonald (Rosedale): Je regrette, c'en est trop. Le ministre est responsable; et s'il décide que son sous-ministre comparaîtra en son absence, il est libre de le faire. Mais en fin de compte, c'est au ministre qu'il appartient de comparaître.

M. Baldwin: Nous ne voulons pas . . .

M. Macdonald (Rosedale): C'est là un principe parlementaire longuement établi . . .

M. Baldwin: Le ministre fait erreur. Il remet en question le gouvernement responsable, le droit à la responsabilité de la Chambre des communes . . .

M. Macdonald (Rosedale): Je dois dire qu'un gouvernement responsable signifie que le ministre est responsable de son portefeuille auprès de la Chambre des communes et non pas les simples fonctionnaires.

Puis j'ai conclu le tout en disant:

M. Baldwin: Le ministre ne reconnaîtrait pas le gouvernement responsable s'il couchait avec lui; c'est tout ce que j'ai à dire.

Ce qui était une bonne façon de clore le débat. C'est un exemple précis. C'était très théorique parce que nous n'avons pas eu l'occasion de faire témoigner M. Stabback, mais le ministre a prétendu qu'il relevait en partie du Ministère et en partie de l'Office national de l'énergie, mais qu'il ne pouvait être appelé à témoigner à moins que le ministre ne le lui permette.

En d'autres termes, le gouvernement prétendait—et c'est un argument que j'avais entendu de la part de mon propre parti quelques années auparavant—que le droit du Parlement à entendre des témoins sur les faits était limité. C'est la racine même de notre problème. Il est évident que seul un ministre peut répondre en ce qui concerne une matière de politique, mais en ce qui concerne les faits, ne croyez-vous pas qu'un comité parlementaire devrait avoir le droit de savoir ce qu'il en est?

M. Dunton: Oui, je crois bien.

M. Baldwin: Merci, c'est tout.

M. Leblanc (Laurier): Mais d'après le Règlement, on peut appeler n'importe qui à témoigner devant un comité, je crois.

[*Text*]

Mr. Baldwin: I am glad you are on my side in this.

Mr. Leblanc (Laurier): You know the rules, you can ask for any witness.

Mr. Baldwin: You are quite right.

Mr. Leblanc (Laurier): I think so because in the rules there is no restriction on witnesses, nor in Beauchesne, I do believe.

Mr. Railton: After all, though, Mr. Chairman, a minister is responsible for what information is given. He can say what he likes even if he may be thought to be taking matters into his own hands and not being democratic. He has that choice. He tells his deputy minister that he does not want him to make a remark on that subject, and I would think he has every right to do so. He really runs a department, and I think it is important that he does. He is the minister and if he had a lot of people saying things that he had no intention of their saying, he would not make much of a head of a department. I think it is about time we gave the minister credit for running a department properly.

• 1025

The Vice-Chairman (Mr. Robinson): I would think, in deference to what Mr. Baldwin said, that when ministers do appear before committees they used to come armed with their deputies and a whole host of officials.

An hon. Member: Oh, yes.

The Vice-Chairman: They are all there for the convenience of the committee, and on many occasions are asked to give factual information; that is the very thing we have been talking about. I cannot think of any occasion on which we have been denied information at any of our committees when a minister is there.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, Mr. Baldwin can defend himself quite adequately, but I think we are talking about the chairman of a regulatory body, which, you know, is another sort of person or structure of government. Where you draw the line with respect to decisions on the basis of his mandate and questions of policy... The National Energy Board, I think by its very nature, is inherently involved in development of policy with respect to energy matters. But it does pose a problem, so far as members of Parliament are concerned, to know whether or not they are going to have the chairman of this board that has been established by government, by Parliament. It seems to me to be the only reason they have this person available to them, to answer for the decisions that they do make.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am going to intervene at this point to suggest that we must remember that we are considering not only the guidelines for the production of papers, but also Mr. Baldwin's bill for public access to information, and I hope that before the time is up we may have a chance to get some comments from Dr. Dunton on Mr. Baldwin's bill, or on the subject of Mr. Baldwin's bill, on which I should think he would be peculiarly equipped to answer our questions. So I venture to suggest with great respect—and the Chairman should observe this also—that we should restrict our questions and comments a little on this in order to make sure that we get something from Dr. Dunton on subject the matter of Mr. Baldwin's bill. Perhaps you would proceed with your comments briefly on the rest of the guidelines, Dr. Dunton, and then give us something on Mr. Baldwin's bill, or on the subject of Mr. Baldwin's bill.

[*Interpretation*]

M. Baldwin: Je suis heureux de voir que vous vous rangez de mon côté sur cette question.

M. Leblanc (Laurier): Vous connaissez le Règlement, on peut appeler n'importe qui à témoigner.

M. Baldwin: Vous avez raison.

M. Leblanc (Laurier): Je crois que j'ai raison, mais parce qu'on ne trouve aucune restriction en ce qui concerne les témoins, ni au Règlement, ni dans *Beauchesne*.

M. Railton: De toute façon, monsieur le président, le ministre est responsable pour les renseignements donnés. Il peut dire ce qu'il veut, même si on croit qu'il est antidémocratie et qu'il prend la loi entre ses mains. C'est le choix qu'il peut faire. Il peut dire à son sous-ministre de ne pas répondre à certaines questions et je crois qu'il a parfaitement le droit de le faire. C'est lui qui mène le Ministère et il est important qu'il le fasse. C'est lui le ministre, et si ses fonctionnaires dévoilaient toutes sortes de choses qu'il voulait garder secrètes, il ne serait plus le chef du Ministère. Mais je crois qu'il serait temps de louer le ministre qui dirige bien son ministère.

Le coprésident (M. Robinson): Me reportant à ce qu'a dit M. Baldwin, il me semble que quand les ministres se présentent devant un comité, ils comparaissent avec leurs sous-ministres et une foule de fonctionnaires.

Une voix: Oh, oui.

Le vice-président: Ils sont tous là pour témoigner au comité et on leur demande souvent des renseignements précis; c'est de cela dont nous parlons. Je ne me rappelle jamais qu'on ait refusé de répondre à nos questions en présence d'un ministre.

M. Hnatyshyn: Monsieur le président, M. Baldwin sait très bien se défendre, mais je crois que nous parlons du président d'un organisme de réglementation et il s'agit là d'une structure différente au sein du gouvernement. Où se situe-t-on lorsqu'il s'agit de décisions se fondant sur son mandat et sur des questions de politique— Je crois que de par sa nature même l'Office national de l'énergie s'occupe de développer une politique en ce qui concerne les questions énergétiques. Il se pose cependant un problème en ce qui concerne les députés du Parlement qui veulent savoir si le président de cet Office créé par le gouvernement, par le Parlement, comparaîtra devant eux ou non. Il me semble que la seule raison pour laquelle cette personne témoigne est de répondre de ses décisions.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous devons nous rappeler que nous étudions non seulement les lignes de conduite en ce qui concerne la publication de mémoires, mais aussi le Bill de M. Baldwin concernant le droit qu'a le public à l'information, et j'espère qu'avant la fin de la réunion nous aurons l'occasion d'entendre M. Dunton parler du Bill de M. Baldwin, ou du sujet du Bill, puisqu'il me semble qu'il doit être très bien placé pour répondre à nos questions. Je propose donc respectueusement—et le président devrait s'y conformer aussi—que nous limitions nos questions et nos observations sur ce sujet pour nous assurer que nous pourrons entendre M. Dunton parler du Bill de M. Baldwin. Peut-être pourriez-vous écourter vos observations concernant le reste des principes directeurs, monsieur Dunton, et nous parler quelque peu du Bill de M. Baldwin.

[*Texte*]

Dr. Dunton: First, we have just one further suggestion to make, Mr. Chairman. That is that, particularly if the guidelines are by any chance amended to go more in the direction that we and some others have been suggesting, the important effect of this, one would hope, would be in changing the whole stance of the government. That, to us, is the important thing: that the government really make efforts to be a good deal more open with facts and information than it is now.

It might be useful, though, to consider some sort of organizational arrangement for this. The suggestion we had was that it might be tought desirable to have an officer appointed by Parliament who would be a sort of advisory officer on the publication of information. I do not think his decision should be final, but I can see its being very valuable. Where there is a dispute whether certain material should or should not be made available, this officer—an independent person, something like the Auditor General or the Chief Electoral Officer—could, after investigation, give his opinion about whether the material could, should or should not be. I think this could be very valuable.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And would his opinion be made public?

Dr. Dunton: Yes, and his opinion be made public. Then, of course, the government, if it disagreed with him, would have to give its defence. I think this could be a healthy thing, but still not delegating the responsibility of ministers in the government.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, I had made this suggestion to Mr. Sharp. I am glad to hear Dr. Dunton suggest that this would be a reasonable proposal. It seemed to me, at the time I raised it with Mr. Sharp in our initial meeting considering this matter, that it was strictly with the idea of having an attempt made to keep the government honest with respect to its interpretation of this thing.

This person would be, in a sense, an independent person whose decision would not be binding upon any government, but would simply have an effect on public opinion with respect to the government's performance. If they persisted in denying access to documents time and time again when the independent person, or tribunal or whatever form it takes, indicated that they had no legitimate reason for so doing, it would eventually affect them politically. I realize the responsibility of the government to govern. On the other hand, accepting what Mr. Sharp said, that it is his desire and the government's desire to have openness and disclosure where at all possible and exemptions only in a very restricted number of cases, struck me as being something by way of a suggestion that might well accomplish a sort of balance in this whole area without prejudicing the ultimate right of the government to refuse information that they felt, either politically or in matters of principle, or both, they should not give out.

• 1030

Dr. Dunton: Mr. Chairman, I think this would help. I still do not think it would be as important as a revised posture on the part of the government of really trying to make information available. As you so well pointed out, if nobody knows what information, what papers and reports are there, then it is very hard for anybody to ask for them. The whole case will come out but I still think it could be a useful and healthy arrangement.

[*Interprétation*]

M. Dunton: Nous aimerions d'abord faire une proposition, monsieur le président. Si les directives générales étaient modifiées de quelque façon pour se conformer à certaines propositions qui ont déjà été avancées par nous-mêmes et par d'autres, il me semble que cela aurait pour effet important de changer toute l'attitude du gouvernement. C'est cela qui est important pour nous: que le gouvernement fasse vraiment des efforts pour divulguer beaucoup plus de faits et de renseignements qu'il ne le fait maintenant.

Il pourrait cependant être utile d'étudier la mise sur pied d'un organisme à cette fin. On croyait qu'il serait peut-être bon d'avoir un fonctionnaire nommé par le Parlement à titre de conseiller sur la publication de l'information. Je ne crois pas qu'il devrait avoir le dernier mot, mais je crois que ce poste serait très utile. Supposons qu'on ne soit pas d'accord sur l'opportunité de divulguer certaines choses; ce fonctionnaire, une personne indépendante comme l'auditeur général ou le directeur général des élections, pourrait faire connaître son avis, après enquête, sur l'opportunité de rendre certaines choses publiques. Je crois que cela pourrait être fort utile.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et ferait-on connaître son opinion au grand public?

M. Dunton: Oui, son opinion devrait être connue du grand public. Évidemment, si le gouvernement était d'avis contraire, il devrait se défendre. Je crois que cela serait très bon, mais ce n'est toujours pas une délégation des responsabilités des ministres du gouvernement.

M. Hnatyshyn: Monsieur le président, j'avais proposé cela à M. Sharp. Je suis heureux d'entendre M. Dunton dire que c'est raisonnable. Quand j'ai soulevé cette question avec M. Sharp pendant notre première réunion à ce sujet, il me semblait que c'était tout simplement une façon d'obliger le gouvernement à être honnête en ce qui concerne sa façon d'interpréter ce sujet.

La personne en question aurait, façon de parler, toute son indépendance, et sa décision ne lierait aucun gouvernement mais aurait tout simplement un effet sur l'opinion publique en ce qui concerne la façon d'agir du gouvernement. Si ce dernier continuait de soustraire les documents à la connaissance du public après que cette personne indépendante ou ce tribunal eût dit qu'il n'avait aucune raison légitime pour ce faire, cela toucherait le gouvernement sur le plan politique. Je sais que la responsabilité du gouvernement est de gouverner. D'autre part, M. Sharp et le gouvernement semblent croire qu'il serait bon de tout rendre accessible lorsque cela est possible, sauf en quelques cas bien précis; il me semble que c'est une proposition grâce à laquelle on pourrait trouver un certain équilibre dans tout ce domaine sans porter préjudice au droit du gouvernement à refuser l'information qu'il croit devoir garder secrète, soit par principe, soit par politique.

M. Dunton: Monsieur le président, je crois que cela serait utile. Cela n'aurait pas la même importance que si le gouvernement essayait vraiment de corriger son attitude et de rendre l'information accessible. Comme vous l'avez si bien souligné, si personne ne sait quelles informations, quels documents ou quels rapports existent, il est très difficile de demander à les voir. Tout cela se passera, mais je crois que cela pourrait être une proposition utile et intéressante.

[*Text*]

Mr. Railton: Mr. Chairman, one more thing on your point: I think it is a good one and so is Dr. Dunton's but is there anything wrong with asking the government to have a list of what is being analyzed or looked into? The list should be published and they can have the same disposition, the right to disclose or not to disclose according to certain rules, just as we have production of papers ordinarily. I think we are deploring the lack of knowing what the government had been investigating.

I see no reason why the government cannot be asked to make public a list of what is being investigated. I think that is a good start. Then the list, as for other things, could have regulations and guidelines. This would get around this feeling that people seem to have—and I do not know, it may be correct or may not be correct—that the government is trying to hide what they are finding out. As you said, their computer must be full of things that have been looked into. Why can the list not be published? I think that is very good.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Senator Godfrey.

Senator Godfrey: One thing that worries me a bit is this question of interdepartmental memoranda, consultants' studies and so on. I noticed that you sort of excluded information on individuals and in certain cases I can see why if it were obtained confidentially, for example, if the CBC had some expert consultants come in and get some information from lower echelon people about their seniors, they may not want to disclose and make public. Yet that must be the most essential information the public should have because, say, in a Crown corporation like the CBC, the most important thing about it is the individual: are they competent and so on? Where do you draw the line here?

Dr. Dunton: That is a tricky one. If it were a general report about the administration of the corporation, I think it should be made public, or a department, too. If it were just with two or three individuals and their competence, I would think no; but the whole management, the whole administration, why not make it public? I suspect there are quite a lot of evaluations of government programs and government administrations that go on now. Why not know about them?

Senator Godfrey: You said that information is a source of power. Will you agree that the selection of information to be made public is equally . . .

Dr. Dunton: Of course it is, yes; very much so.

Senator Godfrey: And that applies to the newspapers.

Dr. Dunton: Yes.

Senator Godfrey: That is really the complaint we heard during the Senate debate, what we heard in the halls of the Senate about television: there is the question of selectivity. Have the newspapers demonstrated any more sense of responsibility in the selection of what they are going to give to the public from the government than in the past, as you said?

[*Interpretation*]

M. Railton: Monsieur le président, une autre observation sur la question que vous avez avancée: je crois qu'elle est bonne, et celle de M. Dunton aussi, mais il ne pourrait pas y avoir de tort à demander au gouvernement de dresser une liste de ce qu'on analyse ou de ce qu'on examine. La liste devrait être publiée et on peut avoir la même disposition, le droit de divulguer ou de ne pas divulguer selon certains règlements, comme cela existe déjà. Je crois que nous déplorons le fait que nous ne savons pas sur quoi le gouvernement fait enquête.

Rien ne s'oppose à ce qu'on demande au gouvernement de rendre publique une liste de sujets sur lesquels on fait une enquête. Je crois que cela serait un bon début. Puis, comme on le fait pour tant d'autres choses, on pourrait avoir des règlements et des directives concernant cette liste. Cela nous aiderait à faire disparaître chez les gens ce sentiment qu'ils ont, je ne sais si c'est à tort ou à raison, que le gouvernement essaie de cacher ce qu'il sait. Comme vous l'avez dit, les ordinateurs doivent être pleins à craquer de sujets qu'on a étudiés. Pourquoi ne pourrait-on pas en publier une liste? Je crois que ce serait très utile.

Le coprésident (sénateur Forsey): Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Ce qui m'inquiète un peu, c'est la question des notes de service interministérielles, des expertises, etc., . . .Je vois que vous avez prévu une exclusion pour les reiseignements concernant les personnes individuelles dans certains cas, et je vous comprends très bien; par exemple, si Radio-Canada demandait à des experts de se renseigner sur les patrons en consultant les employés, il se pourrait qu'on ne veuille pas rendre ces renseignements publics. Mais c'est peut-être là une chose essentielle pour le public parce que dans une société de la Couronne comme Radio-Canada la question la plus importante qu'on peut se poser sur une personne concerne sa compétence et autres choses du genre. Où donc est la limite ici?

M. Dunton: C'est une question embarrassante. S'il s'agissait d'un rapport général concernant l'administration de la société ou d'un ministère, je crois qu'on devrait le rendre public. S'il ne s'agit que de la compétence de deux ou trois personnes, je ne le crois pas; mais s'il s'agit de toute la direction, de toute l'administration, pourquoi ne pas le rendre public? Je crois bien qu'on fait déjà une évaluation intense des programmes et des administrations du gouvernement. Pourquoi n'entend-on jamais rien à ce sujet?

Le sénateur Godfrey: Vous venez de dire que l'information est une des sources de la puissance. Ne croyez-vous pas que lorsqu'il est question de choisir l'information qui devra être rendue publique que c'est aussi . . .

M. Dunton: Oui, évidemment; c'est en plein cela.

Le sénateur Godfrey: Et cela va aussi pour les journaux.

M. Dunton: Oui.

Le sénateur Godfrey: C'est le véritable sujet de plaintes que nous avons eues pendant le débat du Sénat, que nous avons entendues dans les corridors du Sénat, à propos de la télévision: il y a une sélection qui se fait. Les journaux ont-ils fait la preuve de leur sens des responsabilités lorsqu'ils ont choisi ce qu'ils allaient dire à propos du gouvernement dans le passé, comme vous l'avez dit?

[*Texte*]

Dr. Dunton: In all I said, I would not like to say anyway, I want to reduce the responsibility of newspapers. I think it is their duty to try to get the information, as you said, to select it, analyze it responsibly and effectively. I think the standard of work in Canada has improved in newspaper work in recent years. I think there is a good deal more responsible, penetrating writing now. I do not say it could not be improved a good deal—let us hope our Council will have some effect in that direction—but that is another subject and certainly it should be . . .

• 1035

Senator Godfrey: It is their problem, though, because you are asking the government to give more information, but you are not suggesting any way in which the newspapers will not censor it. This is the way the government censors it earlier on, and we see the little squibs that come out of the whole day's proceedings. What one reporter might think goes into four paragraphs and completely distorts the entire . . . I have one illustation. Senator Croll gave a speech on the work ethic and by the selection of about three statements that he made, the press report completely distorted what he was trying to get at in his speech which lasted about an hour.

The Vice-Chairman: Look at what the press said about the salaries, they completely destroyed it.

Dr. Dunton: I would point out . . .

An hon. Member: What about Senator Croll?

Dr. Dunton: . . . that at least certain papers in Ontario have set up a mechanism by which you can complain and I think it would be excellent to have some complaints right from Parliament Hill about things that have been improperly covered, left out, incorrect or wrong impressions given. Fraser MacDougall, our Executive Secretary, who is sitting here to back me up and I often get into discussions around Ottawa and this sort of thing, that the coverage of so-and-so was terribly distorted and so on. He has said, why do you not complain? I have replied oh, I do not want to . . . At least these newspapers have done more than the government has done, they have set up a watch-dog body, which is something, I suggest.

Senator Godfrey: I am not suggesting anything improper by the newspapers . . .

Dr. Dunton: It is a question of performance, how well they carry out their jobs, and it is one of our functions to try to estimate their effectiveness in the quality of their work.

Senator Godfrey: I must say that the question of some kind of a judicial person, almost like the Press Council that you are heading up, to sort of hear the evidence and give an opinion so the government would not be the sole criterion, so they would at least know the government is being honest in the excuse it is giving—they can be highly selective there, anybody can, or they can suppress the real reason—I think, appeals to me.

[*Interprétation*]

M. Dunton: Je ne veux pas qu'on puisse croire que j'ai cherché à réduire la responsabilité des journaux. Je crois que c'est leur devoir de s'informer, comme vous l'avez dit, de choisir l'information, de l'analyser de façon responsable et efficace. Je crois qu'il y a eu une grosse amélioration dans les normes du journalisme au Canada pendant ces quelques dernières années. Je crois que le journalisme est beaucoup plus responsable et intelligent maintenant. Je ne dis pas que l'on ne pourrait pas améliorer de beaucoup les choses—espérons que le Conseil pourra faire quelque chose en ce sens—mais il s'agit d'un autre sujet et ce devrait certainement l'être . . .

Sénateur Godfrey: Mais c'est leur problème, puisque vous demandez au gouvernement de divulguer plus d'informations, mais vous ne proposez rien pour que l'on puisse s'assurer que les journaux ne feront pas de censure. C'est comme cela que le gouvernement fait sa censure et nous voyons les minces résultats de toute une journée de délibérations. Ce qu'un journaliste croit pouvoir faire tenir en 4 paragraphes et qui donne une mauvaise idée de toute . . . J'ai un exemple: le sénateur Croll a prononcé un discours sur l'éthique du travail et a choisi 103 citations de ses discours, mais le journaliste a tout à fait déformé ce qu'il essayait de dire dans son discours, qui a duré environ une heure.

Le vice-président: Voyez ce que la presse a dit à propos des salaires; ils ont tout chambardé.

M. Dunton: J'aimerais souligner . . .

Une voix: Qu'est-ce que vous dites au sujet du sénateur Croll?

M. Dunton: . . . certains journaux de l'Ontario ont mis sur pied un mécanisme par lequel vous pouvez porter plainte et je crois qu'il serait excellent que certaines plaintes viennent directement de la colline parlementaire lorsqu'il s'agit d'oubli, d'événements incorrectement ou mal décrits ou lorsqu'une mauvaise impression a été créée. Notre secrétaire exécutif, qui est assis à côté de moi et qui est ici pour m'appuyer, M. Fraser MacDougall, et moi-même sommes souvent mêlés à des discussions à Ottawa où l'on nous dit qu'un tel n'a écrit un bon article parce qu'il faussait les choses, etc. . . . Il demande souvent pourquoi on ne se plaint pas. On lui répond que l'on ne le voulait pas . . . Au moins, les journaux ont fait plus que le gouvernement, ils ont mis sur pied un bureau de surveillance et c'est une de mes propositions.

Le sénateur Godfrey: Je ne dis pas que les journaux font mal les choses.

M. Dunton: C'est une question de compétence; il s'agit de savoir si les journaux font bien leur travail et une de nos fonctions est de juger de l'efficacité de leur travail en fonction de la qualité.

Le sénateur Godfrey: Il s'agirait, en somme, de créer une sorte de personne juridique, presque comme le conseil de presse que vous dirigez, pour entendre les témoignages et donner son opinion pour que le gouvernement ne soit pas seul juge des critères et que l'on sache au moins que les raisons que donne le gouvernement sont honnêtes—on peut toujours faire un choix, ou on peut cacher la véritable raison—et je crois que votre idée me plaît bien.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Baldwin, do you have a question?

Mr. Baldwin: My question follows naturally on what Senator Godfrey said, and I think it sort of ushers Dr. Dunton in by the side door into my bill. In the belief that sooner or later the guidelines laid down by Mr. MacEachen or by the government, and the exceptions, for example, in my bill, all of these will over a period of years in my judgment, and I hope there will be a profit in it, be sharpened and the exceptions will be limited. I think over the next 10 or 15 years we are going to find this will happen so we will know more clearly what the exceptions are and they will be limited. However, that still leaves for consideration the major issue which Senator Godfrey has raised, no matter what exceptions there may be and no matter how valid and proper those exceptions are, if you have a situation where a government is the sole judge as to whether it falls within or outside of those exceptions, then you are not going to really meet the problem. In my bill I proposed a judge. I took that partly from the American practice and partly from the Scandinavian practice. I know it has to be changed, but will you agree that some means must be devised by which, in the case of a dispute, there can be an independent decision as to whether the government's refusal to publish is one justified either by the statute or by the guidelines which were laid down.

Dr. Dunton: Yes, except that I would not say "decision", I would say "opinion." I would still leave it to the government to take the final responsibility. I think it would be very valuable to have such an officer.

Mr. Baldwin: That is all I have to ask, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Dr. Dunton, would you like to comment more specifically on Mr. Baldwin's bill?

Dr. Dunton: I have to confess, Mr. Chairman, I am not familiar with the bill.

Mr. Baldwin: I think the Press Council . . .

• 1040

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps Mr. Baldwin could give you the main lines of it so that you could make some comment.

Senator Godfrey: Before Mr. Baldwin gets on to that, could I ask Mr. Dunton—it would be helpful. I agree with everything Mr. Baldwin has said, but still if possible we want to improve the criteria. Could you put your mind to helping us redraft some of the things you complain about?

Dr. Dunton: I will try to make some suggestions and I will send them to the Chair.

Mr. Baldwin: The bill, Mr. Chairman, really in a more specific form deals with the fact that the public has the right—I start off with an assumption that the public has the right to be informed. Then I set out certain exemptions which are much more confined than those set out in the guidelines. Then the bill goes on to establish that any person seeking information may request it, and if the government feels it comes within the exceptions, the government can refuse, leaving the subject or the citizen, be he a member of Parliament or a member of the press or a member of the public, the right to go to a court, which is a straight steal from the American act which had that provision in it. The judge then has this right, after hearing the facts, to come to a decision.

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Baldwin, voulez-vous poser une question?

M. Baldwin: Ma question suit naturellement celle qu'a posée le sénateur Godfrey et je crois que M. Dunton entre de biais dans le sujet de mon bill. Les directives de M. MacEachen ou du gouvernement, ainsi que les exceptions, par exemple, dans mon bill, tout cela se passera avec les années et les exceptions se feront plus rares. Je crois que pendant les 10 ou 15 prochaines années, nous allons trouver que les choses se passent ainsi et nous aurons alors une meilleure idée des exceptions. Cependant, cela ne répond pas à la question principale soulevée par le sénateur Godfrey; quelles que soient les exceptions, quelle que soit leur valeur, si nous avons une situation où le gouvernement est le seul juge qui décide quels sont les cas d'exceptions, le problème n'est pas vraiment résolu. Je propose un juge dans mon bill. Je me suis fondé en partie sur l'expérience américaine et en partie sur l'expérience scandinave. Je sais que l'on devra changer cela, mais vous conviendrez que l'on doit trouver une façon de procéder qui, en cas de différends, nous permettra d'avoir une décision indépendante lorsqu'il s'agit de savoir si le refus de publier du gouvernement est justifié soit en vertu de la loi, soit en vertu des directives proposées.

M. Dunton: Oui, mais je ne dirais pas «décision», je dirais plutôt «opinion». C'est toujours le gouvernement qui est le dernier responsable. Je crois qu'il serait très utile d'avoir un tel fonctionnaire.

M. Baldwin: C'est tout ce que j'avais à vous demander, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Dunton, auriez-vous des observations plus précises à faire au sujet du bill de M. Baldwin?

M. Dunton: Je dois avouer, monsieur le président, que je ne connais pas le bill.

M. Baldwin: Je crois que le Conseil de presse . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Peut-être que M. Baldwin pourrait nous donner les grandes idées et que vous pourriez faire vos observations.

Le sénateur Godfrey: Avant de faire cela, est-ce que je pourrais demander à M. Dunton . . . cela serait utile. Je suis d'accord avec tout ce que M. Baldwin a dit, mais s'il est possible de le faire, nous aimerions améliorer les critères. Pourriez-vous nous aider à corriger certaines choses dont vous vous plaignez?

M. Dunton: J'essaierai de faire certaines propositions et je les enverrai au président.

M. Baldwin: Monsieur le président, je prends pour point de départ pour mon bill que le public a droit à l'information. Je prévois cependant quelques exceptions beaucoup plus limitatives que celles qu'on trouve dans les directives. En vertu du bill toute personne qui désire de l'information peut la demander et le gouvernement, s'il trouve que l'information se trouve dans les cas exceptionnels, peut refuser de renseigner le citoyen et ce dernier, qu'il soit député, journaliste ou simple citoyen, a ensuite le droit de plaider sa cause devant un tribunal, et c'est là un plagiat direct de la loi américaine où on trouve cette disposition. Le juge ayant entendu les faits, en vient à une décision.

[*Texte*]

In the case of those matters which would be deemed to be, from their nature, such which should not be released to the public until the decision is made, the court would have the right to hear those in camera or through the submission of documentation. But when a decision has been made—and I went as far as making it a judicial and binding decision—then the government was compelled to comply. That I think follows the Swedish practice generally. And I also for good fun put in a provision that if the government official did not comply, there was a five-year jail penalty to follow.

An hon. Member: You were not thinking of Mr. Macdonald then, were you?

Mr. Baldwin: As a matter of fact it did occur to me later. But my belief had been that in regard to many things, if you had this in operation, after a reasonable period of time—I am not one of those who believe that governments are *per se* wrong or corrupt or vicious, but they have been in power for a while and they begin to believe that they have the right to make these decisions. I think after a limited period of time people would find that information would be made available because it would become habitual, and they would know that just around the corner, peering over their shoulder, are this statute and these guidelines, and there are officials, either in the form proposed by my friend, Mr. Hnatyshyn, or in my proposal or the Swedish idea—that someone is there as an arbiter at a later time, and with that happening inside a limited period of time, the information would start to flow much more freely.

That is basically and fundamentally what the bill is about.

Dr. Dunton: I think in general from your outline, as I said, and not knowing just what exemptions you proposed, I would agree with it, except not making it a final decision. I think it would fit more with our system to have an advisory opinion from the officer, or whatever it is called.

I agree with you that one would hope the thing would evolve. I do not think you would settle this matter by one law, setting up one tribunal of some sort. I think this would evolve from an attitude on he part of the government and an attitude on the part of the public, that is, the public in some cases represented by their media and certainly by their members of Parliament, asking and expecting more information, more facts, and the government becoming more and more used to putting out the information.

To me a very important aspect is what we mentioned before, of not just putting out what is asked for but making information available more generally which is there and which is not known about, collections of facts.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Have you had the opportunity, Dr. Dunton, of reading Professor Rowat's evidence before this Committee?

Dr. Dunton: No, I have not. I have talked to him. I think I know his general outlines.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You know his general views, I know.

[*Interprétation*]

Dans le cas où l'information demandée serait de nature telle qu'on ne devrait pas la divulguer avant que la décision ne soit prise, le tribunal aurait le droit de plaider à huis clos ou de fonder sa décision sur des documents écrits. Mais une fois la décision rendue—j'en ai fait une décision juridique et obligatoire—le gouvernement doit s'y conformer. Je crois qu'en général cela suit le modèle suédois. Question de corser les choses, il s'y trouve une disposition portant que le fonctionnaire qui ne se conforme pas à la décision est passible d'une peine d'emprisonnement de 5 ans.

Une voix: Vous ne pensiez pas à M. MacDonald?

M. Baldwin: En vérité, cela ne m'est venu qu'après. Mais je croyais qu'une fois le système mis en place, après un délai raisonnable . . . je ne suis pas de ceux qui croient que les gouvernements ont toujours tort ou sont corrompus ou mal pensants. Mais quand cela fait un bout de temps qu'un gouvernement est au pouvoir, il commence à croire qu'il a le droit de prendre ces décisions. Je crois qu'après un certain temps, les gens trouveraient qu'ils ont accès à l'information parce que cela serait devenu une habitude et ils sauraient qu'à tel détour, pendues à une épée de Démoclès, se trouvent cette loi et ces directives et qu'il y a des fonctionnaires, soit comme l'a proposé mon ami, M. Hnatyshyn, ou comme je le propose, ou pris sur le modèle suédois—qu'il y a quelqu'un qui agit comme arbitre tôt ou tard; et puisque cela se produirait dans un délai déterminé, il serait beaucoup plus facile de se renseigner.

Fondamentalement, c'est là l'objet du bill.

M. Dunton: En général, d'après votre exposé, ne sachant pas exactement quelles sont les exceptions que vous avez proposées, le tout me semble très bien, sauf en ce qui concerne la décision obligatoire. Je crois qu'avec notre système il serait préférable d'avoir une opinion du fonctionnaire ou de la personne en question.

Comme vous, je crois qu'on peut espérer qu'il y aura une certaine évolution. Je ne crois pas qu'on puisse régler cette question en dictant des lois et en mettant sur pied un tribunal. Je crois qu'il s'agit plutôt d'une attitude de la part du gouvernement et de la part du public, c'est-à-dire que le public, représenté en certains cas par les moyens d'information et très certainement par les députés, exige plus d'information et s'attend à l'avoir et le gouvernement devient de plus en plus habitué à donner cette information au citoyen.

En ce qui me concerne, il y a une question très importante et il s'agit non pas seulement de publier ce qu'on demande à savoir, mais plutôt de publier tout cet amoncellement de faits qu'on a déjà en main.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Dunton, avez-vous eu l'occasion de lire le témoignage du professeur Rowat en ce comité?

M. Dunton: Non. Je lui ai parlé. Je crois connaître ses idées générales.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous connaissez ses idées générales, je le sais.

[*Text*]

Dr. Dunton: I think I just would not go as far as he goes in making this as rigid, having been perhaps on the other side of the fence.

• 1045

I do think effective administration, as it said in the preamble, does depend on some things being done confidentially or getting confidential opinions from officials of various sorts, things for which they will not take final responsibility, whether on paper or not. My big concern is this increasing accumulation of valuable information, facts, that should be more available to the public.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Vice-Chairman, you have been taking copious notes. Are there any questions you would like to put to Dr. Dunton?

The Vice-Chairman: No, I do not really think so. I have been keeping copious notes for my own possible speeches in the future.

There is one question I might ask. It is actually directed to Dr. Dunton, but also to Mr. Baldwin, and it has to do with the bill. I was wondering if, in the bill, we would understand that there would be a contempt if the individual did not answer the question and would we feel for this contempt there should be a fine? I do not think this five-year period was really meant in all sincerity, but rather somewhat facetiously.

Mr. Baldwin: Well, it was hitting over the head with a hammer where a fly swat might do. I disagree to some extent with Dr. Dunton there. I do believe that there should be some sanction. I think in the Swedish practice, and I certainly would like to find out how it is working in practice, not just what is said, but how it is actually working out, because it is only when you talk to the people who are actually involved in the administration that you find out what is happening, how people are evading it, if they are, and what are the general traditions, how is it built up?

Mr. Leblanc (Laurier): I suggest that we go there for a week and examine what they do, sure.

Mr. Baldwin: Yes. Of all the trips I have seen, I think . . .

Mr. Leblanc (Laurier): Strictly apart from that, you know, it would be very interesting for us, because at one time we will have to make some decisions, and Sweden is very often mentioned as a typical place where it is very wide open, but is it that wide open, though?

Mr. Baldwin: All of the four Scandinavian countries—Finland has a law, and Denmark, and I believe Norway has—have gone much further than any other country. The United States, by its recent amendment to the Freedom of Information Act, has closed a lot of the loopholes and the gaps, and I think that would be a very interesting place to have a look at as well. I do not know, but it does seem to me that in Sweden, for example, there are some sanctions. There is always the sanction, of course, of public opinion. If an impartial arbiter says to the government, "You should publish this", and the officials and departments of government concerned refuse to publish, there is a sanction of public opinion, which I think is probably, in the long run, the most important of all. But you might get critical situations where people say, "Well, to hell with public opinion. This is important enough. I am not going to do anything about it", and if there has been a crucial

[*Interpretation*]

M. Dunton: Je ne crois tout simplement pas que je serais aussi rigide que lui, peut-être parce que j'ai déjà été de l'autre bord de la clôture.

Je ne pense pas qu'une administration efficace comme on le dit dans le préambule, dépende de choses faites sur une base confidentielle ou de l'obtention d'avis confidentiels auprès de divers officiels, de choses dont ils n'assumeront pas la responsabilité finale par écrit ou non. Ce qui m'inquiète vraiment c'est cette accumulation croissante de renseignements utiles, de faits, qu'on devrait rendre plus accessibles au public.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le vice-président, vous avez pris de nombreuses notes. Y a-t-il des questions que vous aimeriez poser à M. Dunton?

Le vice-président: Non, je ne le pense pas vraiment. J'ai pris toutes ces notes pour m'en resservir dans mes discours futurs.

Il y a une question que je pourrais poser. Elle s'adresse en fait à M. Dunton, mais également à M. Baldwin, et elle a trait au projet de loi. Je me demandais si dans ce projet de loi nous devrions considérer qu'il y aurait infraction si le particulier ne répondait pas à la question, et juger de l'opportunité d'une amende lors d'une telle infraction? Je ne pense pas que cette proposition de cinq années d'emprisonnement soit vraiment sérieuse, mais qu'elle est plutôt faite sur le ton de la plaisanterie.

M. Baldwin: C'était une simple exagération. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec M. Dunton. Je ne pense pas qu'il devrait y avoir des sanctions. Je crois que dans la pratique suédoise, et j'aimerais certainement savoir comment cela fonctionne dans la pratique, non pas simplement ce qu'on en dit, mais comment cela fonctionne en réalité, car ce n'est que lorsqu'on parle aux responsables de l'administration qu'on découvre ce qui se passe, comment les gens l'évitent, s'ils le font, et quelles sont les traditions générales, l'infrastructure?

M. Leblanc (Laurier): Je propose que nous allions là-bas pendant une semaine et que nous étudiions ce qu'ils font.

M. Baldwin: Oui. De tous les voyages que j'ai faits, je pense . . .

M. Leblanc (Laurier): Ceci mis à part, cela serait très instructif, car il va bien falloir que nous prenions des décisions à un moment ou à un autre, et la Suède est très souvent citée en exemple, mais qu'en est-il exactement?

M. Baldwin: Des quatre pays scandinaves, la Finlande a une loi, le Danemark et je crois également la Norvège, ont été beaucoup plus loin que tout autre pays. Aux États-Unis, le dernier amendement de la Freedom of Information Act a supprimé bien des échappatoires et comblé bien des lacunes, et à mon avis, il serait tout aussi édifiant de s'y rendre. Je n'en suis pas certain, mais il me semble qu'en Suède, par exemple, des sanctions sont prévues. Bien entendu, il y a toujours la sanction de l'opinion publique. Si un arbitre impartial dit au gouvernement: «Vous devriez publier ceci», et que les fonctionnaires et les ministères du gouvernement intéressés refusent la publication, il y a la sanction de l'opinion publique, qui probablement, à long terme, est la plus importante de toutes. Mais on peut avoir des situations critiques dans lesquelles on considère que c'est suffisamment important pour envoyer au diable l'opinion publique et ne rien publier. Et si une décision cruciale a été

[*Texte*]

decision made and it is not published, time may be of the essence. In Sweden I think there is some ultimate form of sanction—I believe it is a fine—rarely used, but it is there and it exists. The fact that it is there does serve as some form of moderation on the part of the people who have disclosed the information. I would like to think we would go to the stage of a little beyond leaving it to the government alone, even though they have had an impartial decision that you should publish. There may be a few cases where they say that despite that I am going to refuse it.

Senator Godfrey: I have to leave, but I would like to redress the balance a bit by spouting one of my pet peeves, which is that there is a lot of information available which reporters do not get or use out of sheer laziness; they do not do their homework; they do not do research. I have complained in the past to numerous ones. Not two weeks ago a reporter called me from the *Globe and Mail* saying that he was going to do an article on conflict of interest in the Senate—things were boring—every six months, and he said he understood I had given a speech on the subject. He wanted to ask me some questions, and I said, "Have you read my speech?" He said, "No." I said, "Well, you go and read my speech and then I will answer any questions you want. Can you get hold of it?" He said, "Yes", and I said, "Now, you will call me back?" and he said, "Yes" and that is the last I heard of him. That was asking too much, for a reporter to read my speech, which was in *Hansard*. The same thing happened in the Election Expenses Act. We had great writings by the reporters about the new act. I remember Geoffrey Stevens had three columns. And not one—and this is a matter of public record—single reporter in any paper that I saw anywhere pointed out that we had had a full disclosure provision as far as candidates were concerned since 1920—and it was not just confined to over $100; they are supposed to disclose everything—that the act did not make the slightest change in that, and that the loopholes which have existed before still were there. I pointed that out to Geoffrey Stevens after he had written three columns, he bet me a dollar I was not right, and I collected the dollar eventually from him. And I never saw another column being published.

• 1050

But that is my peeve. And I think if the reporters read that book by the two reporters on the Washington Post and saw the amount of digging that they did which produced all the information which eventually resulted in Watergate and so on, we would be a lot better off. So I think it lies with the press to improve their own performance a great deal by the people doing a bit more work and not thinking that they do their job by trying to have luch with cabinet ministers.

The Vice-Chairman: Do you have any rebuttal to that, Dr. Dunton?

Dr. Dunton: No, I am not here to defend the press. I am very often critical of them.

The Vice-Chairman: Could anybody comment? We have a couple of minutes. There is one thing I would like to ask Dr. Dunton. He alluded to the Swedish system and indicated in effect, as I caught it, that although they appear to have great openness, in actual fact it is pretty tightly closed and it is not really what it appears to be. You mentioned in particular that there is a tendency to provide

[*Interprétation*]

prise et qu'elle n'a pas été publiée, le facteur temps peut jouer un grand rôle. Je crois qu'en Suède il y a une forme ultime de sanctions, je crois que c'est une amende, rarement utilisée, mais elle est là et elle existe. Le fait qu'elle soit là modère quelque peu les personnes qui ont divulgué le renseignement. J'aimerais que nous dépassions un petit peu ce stade d'en laisser la décision au gouvernement seul, même si une décision impartiale donne lieu à la publication. Il peut y avoir quelques cas pour lesquels le gouvernement dise que malgré tout, il va refuser de le faire.

Le sénateur Godfrey: Je dois partir, mais j'aimerais quelque peu redresser la balance en enfourchant un de mes chevaux de bataille favoris. Il y a beaucoup de renseignements disponibles que les gens n'utilisent pas ou ne cherchent pas à obtenir par pure paresse; ils ne font pas leur travail, et ils ne font pas les recherches nécessaires. Je m'en suis plaint dans le passé auprès de nombreux d'entre eux. Il n'y a pas deux semaines, un journaliste du Globe and Mail, m'a appelé en me disant qu'il faisait un article sur les conflits d'intérêt au Sénat, tous les six mois, et il m'a dit qu'il avait cru comprendre que j'avais fait un discours à ce sujet. Il voulait me poser certaines questions, et je lui ai demandé: «Avez-vous lu mon discours?» Il m'a répondu: «Non». J'ai alors dit: «Lisez donc mon discours et je vous répondrai ensuite à toute question que vous voudrez poser. Pouvez-vous l'obtenir?» Il m'a répondu par l'affirmative et je lui ai alors dit: «Vous me rappelerez?» Il m'a encore répondu par l'affirmative et depuis je n'en ai plus jamais entendu parler. C'était trop demander à un journaliste que de lire mon discours qui figurait dans le hansard. C'est la même chose qui est arrivée au sujet de la Loi sur les dépenses électorales. Les journalistes ont fait d'excellents comptes rendus sur la nouvelle loi. Geoffrey Stevens a écrit trois colonnes. Mais pas un seul journaliste n'a fait remarquer qu'une disposition sur la divulgation complète par les candidats existait depuis 1920. Il n'y a pas de limite de $100, on doit tout divulguer. La loi n'a rien changé du tout, et les échappatoires qui existaient avant s'y trouvaient toujours. Je l'ai fait remarquer à Geoffrey Stevens, après la parution de ses trois colonnes, il m'a fait un pari d'un dollar que je n'avais pas raison et c'est moi qui ai gagné. Et je n'ai pas vu un autre article faisant mention de cette dispostion.

C'est pour cela que je me choque. Il serait bon que tous les journalistes lisent le livre publié par les deux journalistes qui travaillent pour le *Washington Post*, pour se rendre compte du travail qu'ils ont dû faire pour obtenir les renseignements qui ont abouti à Watergate. C'est aux journalistes d'améliorer leurs méthodes de travail et de travailler davantage plutôt que de penser qc'ils font bien leur travail en essayant de dîner avec des ministres.

Le vice-prédident: Avez-vous quelque chose à dire là-dessus, monsieur Dunton?

M. Dunton: Non, je ne suis pas là pour défendre la presse, étant donné que je critique souvent les journalistes.

Le vice-président: N'y aurait-il pas quelqu'un qui aimerait faire des remarques? Il nous reste quelques minutes. M. Dunton a fait mention du système suédois en disant que, bien que le système ait l'air d'être assez ouvert, en fait, les apparences sont trompeuses et que c'est un système assez fermé. Vous avez dit en particulier qu'il y avait une tendance à faire des projets de rédaction et non pas des

[*Text*]

draft documents, which I assume do not need to be disclosed at all, and also that most of the information is done by oral communication. And I suppose memorandums are a type of this. Would you care to expand on that aspect further, because I do not think that is the case in Canada.

Dr. Dunton: No, I think it is not. I must say this is hearsay, from talking to Swedish people who are pretty familiar with the thing. It was not a sort of formal thing, it was their impressions, but with a good deal of knowledge. And I just say that the thing was in effect evaded to a very large extent by the two devices that I have mentioned. I do not think those apply in Canada because there are not the same provisions in effect. Of course, a great deal of government business is done by memoranda. Things are compiled and sent around formally, often marked confidential.

The Vice-Chairman: So would it be fair to say that the Swedes, because they have been doing this kind of thing for some 200 years, have found ways of getting around making public things that they do not wish to make public, although they still have this apparent openness?

Dr. Dunton: To some extent. I do not know enough to say how far the evasion goes. I imagine there is probably more, but I really do not know enough to know if there is more effective openness. I think there probably is in spite of evasion, and here partly because of the tradition that is built up. But certainly it is not complete disclosure, as I understand it. I would hope that we would move not so much by rigid rules and legislation but by developing an attitude on the part of the government and parliament and members of the public. It is even a more healthy and more natural way for us to go.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, Dr. Dunton, just in relation to that, Professor Rowat intimated that he thought the adoption of legal or even entrenched constitutional provisions on this subject, such as apparently they have in Sweden, had a great deal to do with building up a tradition. He emphasized the importance of tradition, but he insisted that some legal provision was a great help in building up a tradition like this. Have you any comment on that?

Dr. Dunton: I think it is just a different approach. That is the way his mind works. He likes the more precise legal thing. I would guess it would be more effective if you could do it by evolution rather than by starting with the legal rigidity. As soon as one tries to introduce too legal a framework I think then people seek ways to evade it. If one builds up the attitude, perhaps reinforcing it later by legal provisions—but I would not argue too much against it. I would not argue against putting in fairly tight legal things, but I would not argue for it.

• 1055

Mr. Railton: Is there a possibility that we could find out in this Committee just how many and how voluminous the titles of information might be? I think Dr. Dunton brought up a point that has interested me very much, what really is being carried on in the line of analyses and, if you want to call it research, into problems the committees ought to know about of any Parliament or Government that is in power. Have we any way of getting a list of all this? Do you think it is all secret or do you not? I mean, I would like to really go into that because I think there must be a great

[*Interpretation*]

documents définitifs. Ils ne sont pas obligés de rendre public ces projets et beaucoup d'affaires se font verbalement, dont les notes de service. Pourriez-vous nous donner plus de détails, étant donné que ce n'est pas le cas au Canada

M. Dunton: Ce n'est pas le cas au Canada. Les observations que j'ai faites ont été recueillies au cours de mes conversations avec des Suédois qui sont au courant du système. Ils m'ont donné leur impression, et ils connaissent bien comment le système fonctionne. Le système est déjoué par l'entremise des deux mécanismes auxquels j'ai fait allusion. Je ne pense pas qu'ils s'appliquent au Canada, vu que les mêmes dispositions ne sont pas en vigueur. Évidemment, beaucoup d'affaires du gouvernement doivent être faites par la voie des notes de service. Des documents rassemblés circulent officiellement, souvent marqués confidentiels.

Le vice-président: Serait-il juste de dire que les Suédois, étant donné qu'ils se servent de ce système depuis 200 ans, ont trouvé des méthodes pour le déjouer et pour ne pas rendre publics ces documents qu'ils ne veulent pas publier, bien qu'il existe toujours cette ouverture?

M. Dunton: Jusqu'à un certain point. Je n'en sais pas assez pour pouvoir dire jusqu'à quel point le système est déjoué. Je suppose qu'il existe d'autres mécanismes, et je n'en sais pas assez pour pouvoir dire qu'il existe une ouverture et qui soit plus efficace. Je pense qu'il doit exister une telle ouverture, à cause des traditions. Mais ce n'est pas la divulgation complète, comme je la comprends. Je pense qu'il serait mieux de cultiver une attitude franche et ouverte de la part du gouvernement, du Parlement et du public, plutôt que de procéder par la voie des Règlements rigides et des mesures législatives. C'est une voie plus saine et plus naturelle.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le professeur Rowat disait, à ce propos, qu'il était d'avis que l'adoption de mesures législatives ou constitutionnelles, telles que celles qui existent en Suède, jouait un rôle important dans l'établissement d'une tradition. Il soulignait l'importance des traditions, mais tout en précisant que des mesures législatives étaient très utiles alors. Avez-vous des remarques à faire à ce sujet?

M. Dunton: C'est une façon différente d'aborder le problème. C'est ainsi que son cerveau fonctionne. Il aime mieux la voie légale. Je pense qu'il serait plus efficace d'y parvenir en évoluant plutôt qu'en adoptant au départ des mesures législatives rigides. Aussitôt qu'on essaie d'introduire un cadre trop juridique, les gens essaient de le déjouer. Mais si on essaie de cultiver la bonne attitude, en la renforçant peut-être plus tard par des mesures législatives, cela marche mieux. Mais je ne m'opposerais pas à l'adoption d'une mesure législative assez explicite, mais je ne la préconiserais pas.

M. Railton: M. Dunton a soulevé un point qui m'intéresse beaucoup. Serait-il possible pour nous de savoir combien d'études et d'analyses sont faites par les différents comités ministériels et interministériels, ainsi que le genre de renseignements que ces documents contiennent? Les comités s'occupent de beaucoup de problèmes, et il leur serait très utile de savoir quelle sorte d'études et de recherches sont faites à la demande du Parlement ou du gouvernement concernant ces problèmes. Existe-t-il un moyen d'obtenir une telle liste? Pensez-vous qu'elle soit secrète? Il

[*Texte*]

deal of general information which, as long as that information came under the same criteria as the reports of Cabinet and all the rest of it, I think a great deal of it could be released and I would like to see something done about it. I was just wondering if there is any way we can get such a release.

Dr. Dunton: I am sure there is a great volume of material. Some central body might ... You would have to make a lot of inquiries of governments, of departments to make them reveal just what studies are going on.

The Joint Chairman (Senator Forsey): A little bit of homework for Information Canada.

Mr. Hnatyshyn: A question on the order paper might find out how many studies are being carried on in all departments. They would refuse to give the information on the basis that it was voluminous in character. That is just what occurred to me, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think probably we should be making way for the other committee now, unless there is some vital point that somebody wants to make in the last 30 seconds.

The Committee is adjourned.

Thank you very much, Dr. Dunton.

Dr. Dunton: Thank you very much for your kind words.

[*Interprétation*]

doit y avoir beaucoup de renseignements généraux qui pourraient être rendus publics, pourvu que ces renseignements respectent ces mêmes critères que les rapports du Cabinet.

M. Dunton: Il doit exister un volume de renseignements énorme. Vous auriez à faire beaucoup de demandes et de démarches auprès des ministères et des organismes pour savoir les travaux qu'ils font actuellement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Information Canada aura du pain sur la planche.

M. Hnatyshyn: Une question au feuilleton pourrait peut-être nous indiquer combien de ces travaux sont en cours dans tous les ministères. On refuserait de nous donner les renseignements en disant qu'ils seraient trop volumineux. Je parle d'expérience personnelle.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il nous faut maintenant faire place au comité suivant, à moins que quelqu'un n'ait une remarque importante à faire.

La séance est levée.

Merci, monsieur Dunton.

M. Dunton: C'est moi qui vous remercie.

Government Publications

Issue No. 18

Thursday, March 6, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 18

Le jeudi 6 mars 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	Railton—(12)
Laprise	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 6, 1975
(18)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:39 o'clock p.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Balfour McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington, Counsel to the Committee; Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, C-38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee proceeded to consider the following.

On a letter dated February 21, 1975 from Legal Counsel, St. Lawrence Seaway Authority, relating to St. Lawrence Seaway Wharfage and Storage Tariff, SOR/74-68, Counsel to the Committee agreed to correspond further with the Legal Counsel, St. Lawrence Seaway Authority with respect to certain comments.

On a letter dated February 20, 1975, from Legal Adviser, Privy Council Office relating to Beef Stabilization Regulations, 1974, SI/74-42, SI/74-46, SI/74-114, Counsel to the Committee agreed to consider the contents of the letter and advise further at a future meeting.

The Committee noted a letter dated February 20, 1975 from the Director, Legal Services to the Privy Council Office relating to SOR's/73-14, 73-128, 73-244, 74-122, 74-550, Federal Court Rules.

On SOR/74-98, Seaway Regulations, Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the St. Lawrence Seaway Authority with respect to certain comments.

The Committee considered SOR/72-414 and SOR/75-25 both Animal Contagious Diseases Regulations, amendments.

On SOR/73-295, Animal Contagious Diseases Regulations, amendment, Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the Department of Agriculture with respect to certain comments.

On SOR/74-226, Civil Aviation Security Measures Regulations, Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the Ministry of Transport with respect to certain comments.

The Committee considered SOR's/74-227, Civil Aviation Security Measures Order and SOR/74-666, Civil Aviation Security Measures Regulations.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 6 MARS 1975
(18)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 39 sous la présidence de M. Robert McCleave (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Balfour, McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington, conseiller auprès du comité; M^lle^ Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-71-72, C-39 (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Le comité entreprend l'étude des documents suivants:

Une lettre du 27 février 1975 du Conseiller juridique, Administration de la voie maritime du St-Laurent, portant sur le DORS/74-68—Tarif des droits de quai et d'entreposage de la voie maritime du Saint-Laurent: Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer de nouveau avec le conseiller juridique, Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, concernant certains commentaires.

Une lettre du 20 février 1975 du conseiller juridique, Bureau du Conseil privé, portant sur les TR/74-42, TR/74-46, et TR/74-114, Règlements sur la stabilisation du prix du bœuf: Le conseiller auprès du Comité convient d'étudier le contenu de la lettre et de donner plus amples renseignements lors d'une prochaine séance.

Le comité prend note d'une lettre du 20 février 1975 du directeur, Services juridiques du Bureau du conseil privé portant sur les DORS/73-14, 73-128, 73-244, 74-122, et 74-550—Règles de la Cour fédérale.

DORS/74-98, Règlements de la voie maritime: Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent concernant certains commentaires.

Le comité étudie le DORS/72-414 et le DORS/75-25—Règlements sur les épizooties, modifications.

DORS/73-295—Règlements sur les épizooties, modification: Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires.

DORS/74-226, Règlement sur les mesures de sécurité relatives à l'aviation civile: Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent du ministère des Transports concernant certains commentaires.

Le comité étudie le DORS/74-227, Ordonnance sur les mesures de sécurité relatives à l'aviation civile et le DORS/74-666, Règlement sur les mesures de sécurité relatives à l'aviation civile.

On SOR/74-622, Quebec Tariff of Electricity Service Charges, amendment, Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the Ministry of Transport with respect to certain comments.

On SOR/74-632, Prohibition and Withdrawal of Certain Lands from Disposal Order, 1974, Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the Department of Indian Affairs and Northern Development with respect to certain comments.

On SOR/75-9, Canada Motor Vehicle Operators Hours of Service Regulations, amendment, Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the Ministry of Labour with respect to certain comments.

On SOR/75-28, Royal Canadian Mounted Police Superannuation Regulations, amendment, Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the Treasury Board with respect to certain comments.

On SI/75-2, Proclamation Prescribing Designs, Dimensions and Composition of Olympic Coins—Series III, Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official with respect to certain comments.

On SI/75-8, Abandonment of Branch lines Prohibition Orders No. 3 and No. 4, Counsel to the Committee agreed to correspond with the appropriate official of the Ministry of Transport with respect to certain comments.

Mr. Eglington and Miss Mayrand answered questions.

At 4:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/74-622—Tarif des droits pour service d'électricité à Québec, modification: Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent du ministère des Transports concernant certains commentaires.

DORS/74-632—Décret de 1974 de prohibition et de soustraction de certaines terres à l'aliénation: Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent du ministère des Affaires Indiennes et du Nord concernant certains commentaires.

DORS/75-9—Règlement du Canada sur la durée du service des conducteurs de véhicules automobiles, modification: Le conseiller auprès du comité convient de communiquer avec le représentant compétent du ministère du Travail concernant certains commentaires.

DORS/75-28—Règlement sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada, modification: Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent du Conseil du Trésor concernant certains commentaires.

TR/75-2—Proclamation prescrivant le dessin, les dimensions et la composition de pièces olympiques—Série III—: Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent concernant certains commentaires.

TR/75-8—Décrets n° 3 et n° 4 interdisant l'abandon d'embranchements: Le conseiller auprès du Comité convient de communiquer avec le représentant compétent du ministère des Transports concernant certains commentaires.

M. Eglington et M[lle] Mayrand répondent aux questions.

A 16 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, March 6, 1975.

• 1538

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. We have a quorum for the transaction of our business. I call the meeting to order. Senator Forsey regrets that he will be unable to be with us today.

First, we will turn to three matters which arise out of previous meetings of the Committee and these take the form of letters which followed up points that were raised in Committee. The first one is 74-68, the St. Lawrence Seaway Wharfage and Storage Charges Tariff. This is the second item in the pile that you have received beginning with Seaway Regulations No. 98.

The reason we are not taking up Seaway Regulations 98 is that this is a new topic that got somehow smuggled into the past matters.

We have a letter from the St. Lawrence Seaway Authority to Mr. Eglington and I think we should print it. It is received in both official languages. In the final paragraph of that particular letter from Mr. John T. Carvell he says:

> However, if it is felt that the limitation "in the opinion of the Authority" is objectionable in principle, I am sure that the Authority would agree to delete this limitation.

The rest of the letter explains that the Authority would not use its powers in an arbitrary fashion and I think probably explains that to reasonable satisfaction.

• 1540

But it may be that you, Mr. Eglington, have views whether or not those words should be deleted. What is your opinion with regard to it?

Mr. Eglington: I would be certainly happy to see them deleted. If you look at the second last sentence of the second last paragraph it reads:

> The limitation in terms of "the opinion of the Authority" is only contemplated to cover situations in which grain allegedly destined for export is subsequently kept at home.

And I think the reasonable reply to that is, well, if that is the situation the regulation should say so, and they should have that formula expressed in it rather than a formula which allows the Authority in its opinion to determine whether or not the grain is for expoet, and I would certainly feel much happier if "in the opinion of the Authority" were to disappear.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Committee has heard Mr. Eglington's view on this matter. Is it the opinion of the Committee that we should advise the St. Lawrence Seaway Authority that we think those words should disappear?

Mr. Balfour: That would be my view, yes.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 6 mars 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, Nous avons le quorum et nous pouvons donc ouvrir la séance. Le sénateur Forsey regrette ne pouvoir être parmi nous aujourd'hui.

Tout d'abord, nous revenons sur trois questions qui ont été soulevées lors de nos réunions précédentes et il s'agit de lettres relatives à ces questions. La première concerne le 74-68, le Tarif des droits de quai et d'entreposage de la voie maritime du Saint-Laurent. C'est le deuxième document dans la pile que vous avez reçue dont le premier, le numéro 98, concerne le Règlement sur la voie maritime.

Si nous n'étudions pas le Règlement numéro 98, sur la voie maritime, c'est parce que c'est un nouveau sujet qui s'est plus ou moins perdu au milieu des autres.

Nous avons une lettre que l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent a adressée à M. Eglington et je pense que nous devrions la faire imprimer. Elle a été rédigée dans les deux langues officielles. Dans le dernier paragraphe de sa lettre, M. John T. Carvell déclare:

> Toutefois, si on est d'avis que la restriction «de l'opinion de l'Administration» est répréhensible en principe, je suis persuadé que l'Administration conviendra de la retrancher.

Le reste de la lettre explique que l'Administration n'exercerait pas ses pouvoirs de façon arbitraire et l'explique probablement de façon raisonnable, du moins c'est là mon avis.

Mais vous-même, monsieur Eglington, pensez-vous que cela doive ou non être retranché? Quel est votre avis?

M. Eglington: J'aimerais beaucoup que cela soit retranché. Si vous lisez l'avant-dernière phrase de l'avant-dernier paragraphe, vous y voyez ceci:

> La restriction «de l'opinion de l'Administration» ne vise qu'à couvrir les situations où le grain supposément destiné à l'exportation est ensuite gardé au pays.»

Et la réponse, qui me semble logique, est que si c'est bien la situation, le règlement doit dire non et le dire de façon explicite, ce qui est préférable à une formule qui permet à l'Administration de décider librement si oui ou non le grain est destiné à l'exportation, et je serais certainement beaucoup plus à l'aise si les mots «de l'opinion de l'Administration» étaient retranchés.

Le coprésident (M. McCleave): Les membres du Comité ont entendu l'avis de M. Eglington. Désirent-ils que l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent soit informée du fait que nous souhaitons voir ces mots retranchés?

M. Balfour: C'est mon avis, oui.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this agreeable?

Senator Lafond: I agree with Mr. Eglington's presentation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We agree. Thank you very much.

Now we turn to the Beef Stabilization Regulations of 1974, SI/74-42, 46 and 114 for identification, and we have a letter from Mr. A. S. Ross, the Legal Adviser to the Committee. First we will put this in the Minutes of our proceedings. He is sending along the suggestion from Mr. Eglington to the Legal Advisers of the Department of Agriculture and I take it that we have nothing further to do with this.

Ottawa, Ontario
K1A 0H8

February 20, 1975

BY HAND

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,

Standing Joint Committee
on Regulations and Other
Statutory Instruments,

Room 312, Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.

Re: Beef Stabilization Regulations, 1974—SI/74-42, SI/74-46, SI/74-114

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of January 27, 1975 respecting the above-mentioned Regulations.

When the Hog Stabilization Regulations, 1972, were submitted to the Governor in Council the authority cited for them was section 11 of the Agricultural Stabilization Act and on that basis they were registered as regulations and were given an SOR number. The same situation occurred in the case of the Fowl Stabilization Regulations, 1972-73.

In 1974 in dealing with the Beef Stabilization Regulations, we concluded that the authority for them was in fact sections 2 and 9 of the Act. The resulting instruments provided by these sections were not in my view, statutory instruments and thus a direction was made by the Clerk of the Privy Council for their publication and they were registered under an SI number.

I am sending a copy of this letter to the legal adviser of the Department of Agriculture with the suggestion that in future instruments made pursuant to sections 2 and 9 of the Agricultural Stabilization Act should be called orders and not regulations.

Yours truly,

A. S. Ross,
Legal Adviser.

cc: Legal Adviser,
Agriculture Canada

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Êtes-vous d'accord?

Le sénateur Lafond: Je partage l'avis de M. Eglington.

Le coprésident (M. McCleave): Nous sommes d'accord. Merci beaucoup.

Nous passons maintenant aux Règlements de 1974 sur la stabilisation du prix du bœuf; il s'agit des numéros TR/74-42 TR/74-46, et TR/74-114 et nous avons à ce sujet une lettre de M. A. S. Ross, conseiller juridique du Comité. Nous allons d'abord l'annexer aux procès-verbaux de nos témoignages. Il transmet la proposition de M. Eglington aux conseillers juridiques du ministère de l'Agriculture et je crois comprendre que nous n'avons plus à nous en occuper.

Ottawa (Ont.)
K1A 0H8

le 20 février 1975

PAR MESSAGER

M. G. C. Eglington,
Conseiller,

Comité mixte
des règlements et
autres textes réglementaires,

Pièce 312, Édifice Victoria,
140, rue Wellington,
Ottawa (Ont.)

Objet: Bœuf—Règlement de 1974 sur la stabilisation du prix du bœuf—TR/74-42, TR/74-46, TR/74-114

Monsieur,

La présente a trait à votre lettre du 27 janvier 1975 concernant le règlement susmentionné.

Lorsque l'on a présenté le Règlement de 1972 sur la stabilisation du prix du porc au gouverneur en conseil, on a allégué l'article 11 de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, ce qui lui a valu d'être inscrit en tant que règlement portant un numéro de DORS. La même situation s'est produite dans le cas du Règlement de 1972-1973 sur la stabilisation du prix de la volaille.

En 1974, en étudiant le Règlement sur la stabilisation du prix du bœuf, nous avons conclu qu'il était sous le régime des articles 2 et 9 de la Loi. Selon moi, les textes réglementaires prévus subséquemment en vertu de ces articles n'étaient pas des textes réglementaires et le greffier du Conseil privé a donc pris des mesures afin qu'ils soient publiés et inscrits sous un numéro de TR.

Vous trouverez ci-joint copie de cette lettre adressée au conseiller juridique du ministère de l'Agriculture l'avisant qu'à l'avenir les textes rédigés conformément aux articles 2 et 9 de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles soient appelés ordonnances et non règlements.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique,
A. S. Ross

cc: Le conseiller juridique
Agriculture Canada

[*Texte*]

Mr. Robinson: I understand, Mr. Chairman, that the recommendation is that certain words be deleted.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We are dealing now with the second letter, Mr. Robinson, the Beef Stabilization Regulations.

Mr. Eglington: This particular letter raises a very important point about the interpretation of the words "statutory instruments" in Section 2 of the act, and Miss Mayrand went to see Mr. Ross last week and took this up with him and she would like to talk about it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Miss Mayrand, what was the result of your meeting with Mr. Ross.

Miss Mayrand: In fact, if I recall properly, at the meeting when these regulations were before the Committee we were wondering why they had been made that way when in fact we thought they were regulations. So we received a letter and I could not understand what was written, especially in the last paragraph on the first page. It was written in 1974 and dealt with the Beef Stabilizationn Regulations:

> ... concluded that the authority for them was in fact sections 2 and 9 of the Act. The resulting instruments provided by these sections were not, in my view, statutory instruments and thus a direction was made by the Clerk of the Privy Council for their publication ...

I could not understand why they were not regulations, because they were made according to me in the exercise of a legislative power as defined in the Act, and they were also a contravention or a penalty providing for a contravention. So the argument of Mr. Ross was that in fact they were not regulations because they were not statutory instruments. Since the definition in the act says that regulations means a statutory instrument, then we got to the definition of statutory instrument that I found very unclear before that. I could never understand.

• 1545

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Everybody else has found exactly the same difficulty, except Mr. Ross.

Miss Mayrand: But I think that Mr. Ross came with an interpretation of it that I found clear afterwards. His interpretation of the famous Section 2(d)(i) of the Statutory Instruments Act—can I read this part?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, surely.

Miss Mayrand: It says:

> (d) "statutory instrument" means any rule, order ... made or established
>
> > (i) in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament, by or under which such instrument is expressly authorized to be issued, made or established otherwise than by the conferring on any person or body of powers or functions in relation to a matter to which such instrument relates, ...

That I could never understand before. According to Mr. Ross, it means that if in an Act it is written, the Governor in Council may prescribe the rate of such a commodity, it is not expressly authorized, the making of a regulation is not expressly authorized. If it is written, on the other hand, the Governor in Council may by regulation prescribe such a thing, then it is a statutory instrument. So in this particular instance the Act was just saying, prescribed by

[*Interprétation*]

M. Robinson: Monsieur le président, la recommandation porte bien sur la suppression de certains mots?

Le coprésident (M. McCleave): Nous en sommes à la seconde lettre, monsieur Robinson, celle concernant le Règlement sur la stabilisation du prix du bœuf.

M. Eglington: Cette lettre soulève un point très important au sujet de l'interprétation des mots «textes réglementaires» à l'article 2 de la loi, et M^lle^ Mayrand a eu la semaine dernière un entretien à ce sujet et elle aimerait exposer la question.

Le coprésident (M. McCleave): Mademoiselle Mayrand, quel a été le résultat de votre entretien avec M. Ross?

Mlle Mayrand: Nous nous étions demandés je crois pourquoi, au moment où ce règlement avait été étudié par le Comité, il avait été rédigé de cette façon, alors que nous étions persuadés qu'il s'agissait bel et bien d'un règlement. Nous avons reçu une lettre que je n'ai pu déchiffrer, surtout le dernier paragraphe de la première page. Elle avait été écrite en 1974 et traitait du Règlement sur la stabilisation du prix du bœuf en ces termes:

> ... nous avons conclu qu'ils en avaient le pouvoir aux termes des articles 2 et 9 de la Loi. Selon moi, les textes réglementaires ultérieurs découlant de ces articles n'étaient pas des textes réglementaires et le greffier du Conseil privé a donc pris les mesures nécessaires afin qu'ils soient publiés ...

Je n'ai pu comprendre pourquoi ces textes n'étaient pas des règlements, car ils sont pour moi conformes à l'exercice du pouvoir législatif défini dans la loi et constituent aussi une contravention ou plutôt une sanction en cas de contravention. M. Ross soutenait donc qu'il ne s'agissait pas de règlements puisque ce n'était pas des textes réglementaires. Comme la définition de la loi déclare par règlement on entend texte réglementaire, nous nous sommes appliqués à définir ce qu'est un texte réglementaire, chose qui, jusqu'à présent, m'avait semblé très obscure. Je n'ai jamais pu comprendre.

Le coprésident (M. McCleave): Tout le monde a buté sur la même difficulté, sauf M. Ross.

Mlle Mayrand: Mais je pense que M. Ross a trouvé une interprétation qui m'a semblé après coup assez limpide. Il s'agit de son interprétation du fameux article 2(d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires que je vais vous lire si vous me le permettez.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, sûrement.

Mlle Mayrand: En voici le texte:

> (d) «texte réglementaire» désigne une règle, ... ou tout autre texte établi.
>
> > (i) dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi du Parlement ou sous son régime, par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte est autorisé expressément autrement que par l'attribution à une personne ou à un organisme de pouvoirs aux fonctions relativement à une question à laquelle se rapporte ce texte ...

Je n'avais jamais réussi à comprendre cela auparavant. Selon M. Ross, cela signifie que si la loi le libellé, le gouverneur en conseil peut prescrire le tarif s'appliquante au produit, mais sans que cela soit expressément autorisé, c'est-à-dire que le règlement n'est pas expressément autorisé. Si par contre cela est bel et bien libellé, le gouverneur en conseil peut, en vertu d'un règlement, ainsi l'ordonner, et cela devient un texte réglementaire. Dans le cas qui nous

[*Text*]

regulation in relation to a named commodity, etc., or such higher percentage of the base price thereof as the Governor in Council prescribes. Since there is not one instrument that is expressly authorized or order or regulation? According to the definition of the Statutory Instruments Act it is not a statutory instrument, but because it is a document or a text that is made in the exercise of a ligislative power, the Clerk of the Privy Council has directed that all these instruments that are not statutory instruments are being published in the Canada Gazette, and the Clerk of the Privy Council has the power under this Act to direct that such instruments would be published. So it leads to the point where in fact these famous instruments that are being published and are not statutory instruments would not come under the scrutiny of this Committee.

Mr. Robinson: Who does have the scrutiny of them, then?

Mr. Eglington: Mr. Robinson, nobody would have the scrutiny of them because they are not statutory instruments, but I will say for myself that as presently advised I would not concede the interpretation that Mr. Ross has come up with. I do not think Miss Mayrand would either.

Mr. Robinson: Then maybe we should take it upon ourselves to suggest that if necessary our terms of reference be broadened to include this sort of obscure type of statutory instrument that as suggested by Mr. Ross does not fall within our purview.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I suppose that one could clear it up by amending the Act to make it clear beyond peradventure.

Mr. Robinson: But since we have on the record now Mr. Ross' legal opinion with regard to this matter, maybe we should consider our own legal opinion which may or may not agree with the legal opinion of Mr. Ross.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The advice we have from Counsel is that he does not agree with Mr. Ross.

Mr. Eglington: I said, as presently advised. I have not had much of an opportunity to consider his view since I have in effect only received it yesterday. I would not at the moment be prepared to admit that the words "by or under which such instrument is expressly authorized to be issued, made or established" can be necessarily confined to a phrase which says, by regulation or by order or by instrument or some such other limitation because it simply amounts to a manifest absurdity in the statute.

• 1550

Mr. Robinson: Would it be in order, Mr. Chairman, to suggest that our Counsel take this under advisement and provide us with what he considered his candid opinion about this and about Mr. Ross' opinion at a subsequent meeting?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that is a good point. Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now we turn to the Federal Court Rules.

[*Interpretation*]

occupe, la Loi parle simplement de ce qui est prescrit en vertu d'un règlement pour un produit donné, et ainsi de suite, ou de tout autre pourcentage plus élevé que le prix de base prescrit par le gouverneur en conseil. Comme il n'y a pas de texte ou d'ordonnance règlement expressément autorisé d'après la définition donnée par la Loi sur le texte réglementaire, ce n'est pas un texte réglementaire, mais puisque c'est un document conçu lors de l'exercice du pouvoir législatif, le greffier du Conseil privé a ordonné que tous ces textes qui ne sont pas des textes réglementaires soient publiés dans la *Gazette* du Canada et il en a d'ailleurs le pouvoir en vertu de cette même loi. Il en résulte donc que ces fameux textes, qui sont pourtant publiés, ne sont pas des textes réglementaires et n'ont pas à être étudiés par le comité.

M. Robinson: Alors qui les examine?

M. Eglington: Monsieur Robinson, personne ne doit les examiner car ce ne sont pas des textes réglementaires; je vous concéderai cependant, de mon point de vue personnel, et vu les conseils qui nous ont été donnés que je n'accepterais pas l'interprétation de M. Ross. Je ne crois pas non plus que M^lle^ Mayrand s'y rallie.

M. Robinson: Il vous appartiendrait donc peut-être de proposer au besoin que notre ordre de renvoi soit élargi de manière à porter aussi sur ce genre de réglementation vague et obscure qui, selon M. Ross, ne relève pas de nos attributions.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, et je crois également qu'on pourrait préciser cela en modifiant la loi.

M. Robinson: Mais puisque nous avons maintenant à ce sujet consigné l'avis juridique de M. Ross, nous devrions peut-être tenir compte de nos propres conseillers juridiques dont l'opinion diffère peut-être de celle de M. Ross.

Le coprésident (M. McCleave): Notre conseiller juridique nous dit qu'il n'est pas d'accord avec M. Ross.

M. Eglington: J'ai dit «selon les conseils qui nous ont été donnés». Je n'ai pas eu le temps d'analyser a fond son point de vue puisqu'il ne m'a été communiqué qu'hier. Je ne serais pas pour l'instant disposé à admettre que la phrase «parle laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce texte est autorisé expressément» puisse nécessairement se ramener à un libellé stipulant par voie de règlement, d'ordonnance, de texte réglementaire ou de tout autre libellé limitatif, car cela reviendrait à rendre la loi tout à fait absurde.

M. Robinson: Serait-ce conforme au Règlement, monsieur le président, que de proposer que notre conseiller juridique y régléchisse et nous informe en toute simplicité de ce qu'il pense de cela et de l'opinion de M. Ross lorsque nous nous réunirons de nouveau?

Le coprésident (M. McCleave): Cela me semble une heureuse proposition. D'accord?

Des voix: D'accord?

Le coprésident (M. McCleave): Nous en sommes maintenant aux Règles de la Cour fédérale.

[*Texte*]

Mr. Robinson: There is one point I want to ask about this. I get the impression that what is happening is that Mr. Ross is saying that in the future we are going to call them orders and not regulations but that only applies to that specific instance, is that right? We may or may not agree with his suggestion.

Mr. Eglington: It really does not matter what he calls them. If they are statutory instruments, they are statutory instruments whatever they call them. And if they are regulations, they are regulations whatever they call them.

Mr. Robinson: But should we not be consistent in what we are doing with the departement so that when we call an instrument a statutory instrument, that is what it is and not an order and vice versa. Otherwise, in our dealings with Mr. Ross, we are not going to understand what he is talking about and he is not going to understand what we are talking about.

Mr. Eglington: I am not sure that that necessarily follows because many things have particular titles but they will all fall into the class of statutory instruments. Mr. Ross' view is that these things which he now proposes be called orders are not at all statutory instruments. But if they are statutory instruments, it is irrelevant what he calls them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Miss Mayrand, do you have a point?

Miss Mayrand: I just want to make another point that Mr. Ross mentioned. In the Canada *Gazette* they have two classes of instruments: they have regulations SOR and SI for statutory instruments and other instruments. He pointed out himself that, in fact, it led toa funny result in the sense that what they did not consider as statutory instruments were published as SI, which means statutory instruments. He was pointing out that probably they could have a third classification that they could call "OI", for other instruments or whatever.

Mr. Eglington: The SOR name itself is simply a historical carry-over from the old system which really is inapplicable at present because it stands for statutory orders. Originally it stood for statutory orders and regulations and at the moment, should stand for "R" for regulation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is the one case. Is this the first time we fall into this particular problem?

Mr. Eglington: No, it is not the first. It is the first time we have articulated this particular . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You mean before the Committee.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. I think Mr. Robinson's point is a good one so you come armed with an opinion after you have given it sober, second consideration.

[*Interprétation*]

M. Robinson: J'aimerais ici poser une question à ce sujet. J'ai l'impression que M. Ross laisse entendre qu'à l'avenir nous devrons substituer le mot «ordonnance» au mot «règlement», mais ceci ne s'applique que dans ce cas-ci, n'est-ce pas? Nous pouvons être ou non disposés à accepter cette suggestion.

M. Eglington: L'appellation est sans importance. Si ce sont des textes réglementaires, ce sont des textes réglementaires quel que soit le nom qu'on deur donne. Et si ce sont des règlements, ce sont des règlements, peu importe leur nom.

M. Robinson: Mais ne devons-nous pas observer une certaine uniformité dans nos rapports avec le ministère, de sorte que, lorsque nous parlons d'un texte ou d'un texte réglementaire, nous sommes sûrs qu'il s'agit d'un texte réglementaire et non d'une ordonnance et vice versa? Sinon, dans nos contacts avec M. Ross, nous ne comprendrons rien à ce qu'il dit et il ne comprendra rien à ce que nous disons.

M. Eglington: Je ne suis pas tellement persuadé que ce soit une conséquence inévitable, car la matière paraissant sous diverses rubriques se retrouvera toute entière dans la classification des textes réglementaires. Ce que M. Ross précise, c'est que les textes qu'il se propose de désigner sous le nom d'ordonnances ne sont pas tous des textes réglementaires. Mais si ce sont des textes réglementaires, peu importe le nom qu'on leur donne.

Le coprésident (M. McCleave): Mademoiselle Mayrand, avez-vous quelque chose à signaler?

Mlle Mayrand: Je désire simplement rappeler un autre élément mentionné par M. Ross. Dans la *Gazette* du Canada on trouve deux catégories de textes réglementaires, à savoir les DOR ou décrets, ordonnances et règlements et les TR, ou textes réglementaires. M. Ross a lui-même souligné le ridicule de la chose qui fait que des textes qui ne sont pas considérés comme des textes réglementaires sont publiés comme des TR, de qui signifie comme des textes réglementaires. Il a signalé qu'une troisième catégorie pourrait être crée dans laquelle se regrouperait tous ces textes, par exemple sous l'abréviation «At» pour autres textes.

M. Eglington: L'abréviation DOR est un souvenir historique de l'ancien système, inapplicable de nos jours, car elle signifie, en anglais du moins ordonnance réglementaire. A l'origine, cela signifiait en anglais ordonnances réglementaires et règlement et on devrait maintenant mettre simplement «R» pour règlement.

Le coprésident (M. McCleave): Voici la question. Est-ce la première fois que nous rencontrons ce genre de difficulté?

M. Eglington: Non, ce n'est pas la première fois. C'est la première fois que nous la disséquons . . .

Le coprésident (M. McCleave): Vous voulez dire en comité?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Je pense que l'argument de M. Robinson est recevable et vous pourrez nous donner votre opinion après avoir réfléchi à tête reposée.

[*Text*]

Now we will move on to the Federal Court Rules. I think the letters can be printed and it is a victory. All visitors are graciously accepted.

Ottawa, Ontario,
K1A 0H8.

February 20, 1975.

BY HAND

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,

Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments,

Room 312, Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/73-14, SOR/73-128, SOR/73-244, SOR/74-122, SOR/74-550—Federal Court Rules

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of February 12, 1975, respecting the Rules of the Federal Court, informing me that it is the view of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments that amendments to the Rules should show that the requirements of subsection 46(4) of the Federal Court Act Have been complied with.

I can see no difficulty in the Governor in Council accepting the Committee's view in this regard and I have given instructions that in future the Orders in Council accompanying amendments to these Rules show that the abovementioned requirements have been met.

Yours truly,

H. McIntosh, Director,
Legal Services to the Privy Council Office.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now we turn to the current work and we can start, if you wish . . .

Mr. Robinson: Mr. Chairman, did we cover all these other letters as well?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We covered the three letters that were . . .

Mr. Robinson: About the St. Lawrence Seaway Authority, I was wondering what recommendation we made there.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That was as you were coming in; it was agreed that we would suggest that they do cut out the words "in the opinion of the Authority".

Mr. Robinson: Oh, I agree with that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now we go to something that was mixed up with these letters but which is actually new. It is SOR/74-98, Seaway Regulations.

[*Interpretation*]

Nous passerons maintenant aux Règles de la Cour fédérale. Les lettres peuvent je crois être publiées et c'est une victoire. Toutes les victoires sont bonnes.

Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

Le 20 février 1975

PAR MESSAGER

M. G. C. Eglington,
Avocat-conseil,

Comité spécial permanent
des règlements
et autres textes réglementaires

Pièce 312, immeuble Victoria,
140, rue Wellington,
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/73-14, DORS/73-128, DORS/73-244, DORS/74-122, DORS/74-550—Règles de la Cour fédérale

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 12 février 1975 concernant les Règles de la Cour fédérale, dans laquelle vous m'informez que le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires est d'avis que les modifications apportées aux Règles devraient préciser que les exigences du paragraphe (4) de l'article 46 de la Loi sur la Cour fédérale ont été respectées.

Je ne vois aucune raison qui empêcherait le Gouverneur en conseil de se ranger de l'avis du Comité à cet égard. Aussi ai-je donné instruction qu'à l'avenir les décrets qui accompagnent les modifications apportées à ces Règles indiquent que les exigences en question ont été respectées.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le directeur des services juridiques du Bureau du Conseil privé.
H. McIntosh

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons reprendre les travaux du jour et commencer, si vous le voulez . . .

M. Robinson: Monsieur le président, avons-nous aussi repassé toutes les autres lettres?

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons étudié les trois lettres qui étaient . . .

M. Robinson: Au sujet de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, je voulais connaître les recommandations formulées.

Le coprésident (M. McCleave): C'est au moment où vous êtes arrivé; il a été convenu que nous lui proposerions de retrancher les mots «de l'opinion de l'Administration».

M. Robinson: Oh!, alors je suis d'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Nous examinons maintenant un texte qui a été mêlé à ces lettres mais qui est cependant nouveau. Il s'agit du numéro DORS/74-98, Règlement sur la voie maritime.

[*Texte*]

Mr. Eglington: These particular ones for the benefit of . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Excuse me, Mr. Eglington; before you start, we will put the opinion with three points at this particular stage of our proceedings.

SOR/74-98

SEAWAY REGULATIONS
St. Lawrence Seaway Authority Act
P.C. 1974-282

October 3, 1974

1. Section 75(2) provides for the imposition of a surcharge when a toll account is not paid within 14 days of the date shown on the account. This subsection seems objectionable on several counts. First, neither section 20, pursuant to which the Regulations are expressed to be made, nor section 16, relating to the establishment of tolls, confers any authority for imposing such a penalty. What the Act provides for is detention and, ultimately, sale of ship and cargo. Secondly, there is no requirement that the date shown on the account is the same date as that on which the account is rendered. As the provision stands the Authority could present an account dated earlier than it is rendered, thus cutting down the effective time for payment without penalty. Thirdly, the imposition of the penalty is discretionary—"a surcharge—may be added". In order to avoid arbitrariness any surcharge lawfully made should be applied to all accounts in arrears. Fourthly, the amount of penalty or surcharge is discretionary—"in an amount not to exceed five percent of the amount due". Again, if a surcharge is to be imposed its amount should be known or calculable and applicable to all accounts in arrears or all members of a class of accounts in arrears (e.g. 30 days 2%, 60 days 5%, as the case may be).

2. Section 88(1) provides for seizure of a vessel or its cargo or any part of the cargo where payment of tolls and charges or a fine has not been made within a "reasonable time" after detention of the vessel for non-payment of tolls and charges or the imposition of the fine. Given the very serious consequences that flow from non-payment, the period in which payment can be made, and the consequences averted, should be specific and not left to the discretion of the Authority—which is the result of defining the time period as "a reasonable time".

3. Section 88(2) provides for the sale of a cargo or vessel seized pursuant to section 88(1) when the person liable to pay tolls, charges or fines remains contumacious after the giving of notice which the Authority of the Corporation deems reasonable. Again, because of the seriousness of the matter, a definite time period should be spelled out. Section 88(2) is also defective in that it does not provide that if the tolls, charges or fines are paid, then the vessel or cargo will be released. One assumes that if payment were made, release would follow. However, this is not stated and section 87(2) can not apply because it applies only to detention, not seizure, and only to a vessel and not to its cargo.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, Mr. Eglington.

[*Interprétation*]

M. Eglington: Ce règlement, pour la gouverne de . . .

Le coprésident (M. McCleave): Excusez-moi, monsieur Eglington; nous allons commencer par l'annexer à notre procès-verbal.

DORS/74-98

RÈGLEMENT SUR LA VOIE MARITIME
Loi sur l'administration de la voie maritime du Saint-Laurent
C.P. 1974-282

3 octobre 1974

1. L'article 75(2) prévoit l'imposition d'une surtaxe lorsqu'un compte de péage n'est pas acquitté dans les 14 jours de sa date. Cette disposition est discutable à plusieurs égards. Premièrement, ni l'article 20, dont se réclame le Règlement, ni l'article 16 qui concerne l'établissement des péages, n'autorisent la perception d'une pareille pénalité. Ce qui est prévu à la loi, c'est la saisie et éventuellement la vente du navire et de sa cargaison. Deuxièmement, rien n'exige que la date de la facture soit également celle de sa présentation. Dans la rédaction actuelle, l'administration pourrait présenter une facture antidatée, ce qui raccourcirait la durée effective du délai imparti pour son règlement. Troisièmement, l'imposition de la surtaxe est laissée à l'appréciation discrétionnaire de l'administration («il peut s'y ajouter une surtaxe»). Pour éviter le reproche d'arbitraire, toute surtaxe licite devrait frapper indifféremment tous les comptes en souffrance. Quatrièmement, le montant de la surtaxe est laissé à l'appréciation discrétionnaire de l'administration—(«qui ne doit pas dépasser 5 p. 100 du montant dû»). S'il y a lieu à surtaxe, son montant doit être connu ou calculable, et elle doit frapper tous les comptes en souffrance ou tous ceux qui entrent dans une catégorie donnée: par exemple 30 jours 2%, 60 jours 5%, suivant ce qui pourrait être adopté.

2. L'article 88(1) prévoit la saisie d'un navire ou de sa cargaison ou d'une fraction quelconque de cette dernière, lorsque les péages, droits ou amendes ne sont pas acquittés «dans un délai raisonnable», courant de la date de la saisie du navire pour non paiement de péages ou droits ou de celle de l'imposition de l'amende. Étant donné la gravité de la chose, le paiement devrait être fixé, au lieu d'être laissé à l'appréciation discrétionnaire de l'Administration: la rédaction actuelle ne parle que de «délai raisonnable».

3. L'article 88(2) prévoit la vente de la cargaison ou du navire, saisi par application de l'article 88(1), lorsque le redevable reste en défaut à l'expiration du délai de préavis que l'Administration ou la Corporation juge raisonnable. Encore une fois, vu la gravité de la chose, la durée du délai de préavis devrait être nettement définie. L'article 88(2) a en outre le tort de ne pas prévoir la mainlevée de la saisie, donc la libération du navire ou de sa cargaison, en cas d'acquittement des péages, droits ou amendes. On peut supposer que s'ils sont payés la mainlevée suivra. Mais cela n'est pas dit, et l'article 87(2) ne peut pas s'appliquer, parce qu'il ne concerne que la détention—et non pas la saisie—du navire seul et non de sa cargaison.

Le coprésident (M. McCleave): La parole est à vous, monsieur Eglington.

[*Text*]

Mr. Eglington: These particular regulations are for the purposes of the record and would come under criteria numbers 1(k), 4, 7, 10, 14 and they would also come under the old draft criterion number 5.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will deal, first, with point number 1, concerning Section 75(2), the possible imposition of the surcharge when the account is not paid within 14 days.

• 1555

Mr. Eglington: The argument that is presented there assumes—I will make this clear because there is an unstated premise there—that the words of the act which allow a toll to be imposed would not extend to imposing a penalty, but even if the act were to be so construed as to allow a service charge, which I suppose is very common nowadays, 1.5 per cent on a bill per month or whatever, it is still open to us to question the imposition of charges of that kind even if they are intra vires, because it would, particularly in the way in which it is done, infringe on the liberties of the subject.

The section here provides for the imposition of a penalty without necessarily expressing how it is to be done, otherwise it would say it is a surcharge in an amount not to exceed 5 per cent of the amount due. So it could range roughly speaking, from .1 per cent all the way through to 5 per cent, and I imagine it would perhaps even vary with the length of time that the person to whom the account was rendered takes to pay.

However, there are certain difficulties with that, and they may even simply be obscurities, I suppose. First of all, the act already provides a sanction for nonpayment of the account and that is the detention of the cargo and the ship, so I suppose what is being done here is to insert a slightly less heavy-handed measure of sanction to ensure the bills are paid, but the question arises if Parliament sets its mind to allowing that particular sanction for nonpayment of accounts, ought the Authority be committed without express words in the statute to impose a new one. Certainly if one has an account with fruits in it or something of that kind and they purport to alter the terms of the contract by increasing the service charge from 1 per cent a month to 5 per cent a month, one at least has the option of discontinuing the contract.

However, with the Seaway, it is not quite so easy. You go through the Seaway, or you do not go anywhere, if you are in that particular line of business.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I could call your attention to the Maritime ports and overland rail facilities, however, I modestly will not.

Mr. Eglington: The intercolonial railway may not be quite close to hand.

The second point is that there is no requirement that the date shown on the account should be the same date as that on which the account is rendered. Given the possibility of imposing a penalty after a mere 14 days, that may be of some consequence, particularly as it can go up to 5 per cent and tolls, as I understand it, are not insignificant.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What do you suggest there thay they might make it clear that the time runs, instead of from the date shown on the account, from the date it is submitted?

[*Interpretation*]

M. Eglington: Ce règlement est à consigner au procès-verbal sous les critères 1(k), 4, 7, 10, 14 et relève aussi du critère 5 de l'ancienne version.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons d'abord traiter du premier point, soit l'article 75(2), qui prévoit l'imposition d'une surtaxe lorsqu'un compte de péage n'est pas acquitté dans les 14 jours.

M. Eglington: L'argument suppose—je tiens à ce que cela soit clair car il y a ici une prémisse sous-entendue—que le libellé de la loi qui autorise le péage ne prévoie pas de pénalité; mais même si la loi devait être interprétée de manière à permettre une surtaxe, ce qui me semble de pratique ordinaire actuellement, soit quelque 1.5 p. 100 par mois ou autre, nous pouvons encore mettre en doute l'imposition de surtaxe de ce genre même si la cause est *intra vires*, car cela empiéterait sur les libertés du sujet notamment en raison de la façon dont elle est appliquée.

L'article prévoit l'imposition d'une peine sans nécessairement exprimer de quelle façon elle doit s'appliquer, sans quoi il serait explicite qu'il s'agit d'une surtaxe de tel montant, ne dépassant pas 5 p. 100 de la somme due. Le tout pourrait donc varier de quelque 0.1 p. 100 à 5 p. 100 et le montant pourrait également varier en fonction du délai de paiement.

Toutefois, cela présente certaines difficultés qui sont peut-être le fait d'obscurités. D'abord, la loi prévoit des sanctions pour le non-paiement de la somme due, qui consiste dans la détention de la cargaison et des navires et je suppose donc que ce qui se passe c'est qu'on a inséré ici une mesure simplement moins rigoureuse afin de s'assurer que lss sommes dues seraient payées. Toutefois, si le Parlement autorise cette sanction particulière de non-paiement, il faut se demander si l'autorisation en permet l'application sans stipuler de façon explicite dans la loi l'application d'une nouvelle pénalité. Mais s'il s'agit d'un chargement de fruits ou autres denrées du genre et qu'il soit question de modifier les termes du contrat en haussant les frais de service de 1 p. 100 par mois à 5 p. 100 par mois, il reste l'option de résilier le contrat.

Cependant, dans le cas de la Voie maritime ce n'est pas si simple. Ou vous passez par la Voie maritime ou vous n'allez nulle part, si c'est dans ce domaine que vous travaillez.

Le coprésident (M. McCleave): Je pourrais attirer votre attention sur les Ports maritimes et le transport ferroviaire mais je m'en abstiens.

M. Eglington: Le service ferroviaire intercolonial n'est peut-être pas très proche.

Le deuxième point, c'est que rien n'indique que la date du compte à payer doive être la même que celle du compte rendu. Le fait de pouvoir imposer une peine après 14 jours seulement, peut être dommageable surtout si cela peut s'élever à 5 p. 100 et, si je comprends bien, les péages ne sont pas faibles.

Le coprésident (M. McCleave): Vous proposez donc que l'on précise que le temps commence à courir à partir de la date où le compte est présenté et non pas de la date inscrite sur le compte.

[*Texte*]

Mr. Eglington: The account is rendered.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Or the account is rendered. All right, that is something when they read this transcript, they could take into account.

Mr. Eglington: The third point is that the imposition of this particular surcharge is wholly within the discretion of the Authority. It simply says it may be added, and the Authority can either impose it, or it cannot impose it. It is a little difficult to understand why there ought not to be, if there is to be a surcharge, a standard rate of surcharge, as there is in ordinary commercial circumstances for people who do not pay their accounts on time.

I know that in ordinary business circumstances one can usually get by by simply sending in the amount due and letting them bill you for the interest month after month after month until they finally get fed up with it and they do not bill you for it any more, but on the other hand these people are in a situation where they have to go on using the Seaway. So that, in essence, was the exception that I took from 75-2, that it was arbitrary, it was possibly ultra vires and there was the problem that the 14 days was a very short space of time, particularly when the date of the account need not be the date on which it is rendered.

• 1600

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You say *ultra vires* in the sense that there was no specific authority in the enabling act. All right. Mr. Balfour.

Mr. Balfour. I am a bit troubled, Mr. Chairman. I am not disagreeing with any of the observations Mr. Eglington has made. But I am wondering whether the scope of this Committee extends to passing judgments on whether or not a regulation is too arbitrary or not too arbitrary. If it is *ultra vires,* or may be *ultra vires,* clearly it would fall within the scope of our function. Should we be second-guessing the people who have drawn these regulations with respect to what constitutes an appropriate regulation, as distinguished from a regulation which may exceed statutory authority or may have other legal defects? I think we could get ourselves in some difficulty if we . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, we may be on the dividing line as far as that is concerned. We might be getting close to a policy area, but I think, especially in anything that demands the extraction of money from a citizen's purse, generally the courts—and I think perhaps we can place ourself in the position of a court in this regard in looking at the problem—would demand that the statute be specific rather than that this power be inferred. Am I correct in that, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: I would think so. I do not know that we are necessarily trespassing on policy. Let us assume that it is *intra vires* for them to impose a surcharge. Let us just assume that for the moment. We are not querying that they can do it. What we are querying is the capriciousness or arbitrariness in the way they are doing it.

Mr. Balfour: Let us carry this one step further and let us assume that it is *intra vires,* and that it is *intra vires* to have a discretionary power to impose a surcharge. If that is *intra vires,* then really what we are saying is do you not think we had better think this over and instead of having discretionary power to impose a surcharge, have a mandatory power to impose a surcharge.

[*Interprétation*]

M. Eglington: C'est cela.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, on en tiendra compte dans la transcription.

M. Eglington: Le troisième point est que l'imposition de cette surtaxe est entièrement à la discrétion de l'Administration. Il est simplement dit que cela peut s'ajouter et l'Administration peut soit l'imposer ou ne pas l'imposer. Il est un peu difficile de comprendre pourquoi, s'il doit y avoir surtaxe, ou ne fixerait pas un taux de surtaxe, comme dans les transactions commerciales ordinaires lorsque des personnes ne paient pas leurs comptes à temps.

Je sais que dans les transactions commerciales ordinaires on peut simplement payer le compte et laisser facturer l'intérêt mensuel jusqu'à ce qu'ils se fatiguent de le demander mais, d'autre part, les parties intéressées par ce règlement doivent continuer de passer par la Voie maritime. C'est la réserve faite au sujet du 75-2, à savoir que c'est une mesure arbitraire, peut-être *ultra vires,* et aussi le fait que les 14 jours de grâce étaient un temps très limité, surtout lorsque les deux dates ne correspondent pas.

Le coprésident (M. McCleave): Vous dites *ultra vires* en ce sens qu'il n'y a pas d'autorité particulière dans la loi habilitante. Très bien. M. Balfour.

M. Balfour: Je suis un peu troublé, monsieur le président. Je ne trouve rien à redire aux observations de M. Eglington, mais je me demande si les attributions des comités s'étendent jusqu'à passer des jugements sur la nature arbitraire ou non arbitraire d'un règlement. Et si c'est *ultra vires* ou peut-être *ultra vires,* cela s'inscrit sûrement dans le cadre de nos attributions. Est-ce que nous devons spéculer sur ce que pensent les personnes qui ont établi les règlements concernant les critères de validité d'un règlement en général, par opposition à un règlement qui peut dépasser l'autorisation légale ou comporter certains autres vices de forme? Nous pourrions nous compliquer l'existence si . . .

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être balançons-nous entre les deux côtés de la clôture. Nous frôlons peut-être les considérations touchant à la politique mais je pense que chaque fois qu'il faut faire appel aux contribuables, en général les tribunaux—et peut-être pouvons-nous nous placer dans la situation d'un tribunal à cet égard pour l'examen du problème—exigent que la loi soit explicite plutôt que de laisser supposer ce pouvoir. Ai-je raison, M. Eglington?

M. Eglington: Il me semble que oui. Je ne crois pas que nous nous engagions sur un terrain politique. Supposons qu'ils ont le droit d'imposer la surtaxe; ce que nous mettons en doute, c'est la façon capricieuse ou arbitraire de l'imposer.

M. Balfour: Allons un pas en avant et présumons que c'est *intra vires* et que c'est *intra vires* que de disposer d'un pouvoir discrétionnaire permettant d'imposer la surtaxe. Si cela est *intra vires,* ce que nous disons c'est ne vaudrait-il pas mieux, plutôt que d'user de pouvoirs discrétionnaires pour imposer une surtaxe, rendre la surtaxe obligatoire?

[*Text*]

It seems to me that then we are attempting to substitute our judgment for what constitutes an appropriate regulation in the circumstances for the judgment of the framers of the regulation itself.

Mr. Robinson: Is not the key to this—this is sort of supplementary to what you are saying, Mr. Balfour—what you have in line 5, that in effect there is no authority for imposing such a penalty? Is that not the key? There is no authority in the legislation.

Mr. Hnatyshyn: That would end it, I think, if that were the case.

Mr. Balfour: That would be a legitimate point for us to make.

Mr. Hnatyshyn: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If Parliament in the original legislation had said that one may impose discretionary penalties for late payment of accounts . . .

Mr. Eglington: In such amount as the authority determines.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I think we would simply have to swallow that and pass on, because we cannot second-guess what Parliament itself has done. But I think there seems to have been a blank at least in the powers that were given, and I think it is something that is really properly brought before us.

Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, I think for clarification of the point we are making, Mr. Balfour refers to the fact that we may be getting involved a little more than we should be with respect to assessing the arbitrariness or otherwise of any particular regulation. Again, I think we have the guidelines that we operate under. The rules have been set down, and it seems to me that it is fair that we at least raise these issues with respect to questions of arbitrariness, fefending it in natural justice, for lack of any other heading I can think of since I do not have the guidelines with me.

I agree that you do not want to get involved too much with the question of policy and so on with respect to these things. But on the other hand it strikes me that if something is oppressive by being arbitrary, I think it is fair for us to observe on it and at least get some sort of answer from the appropriate departmental figure.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that is an excellent suggestion, Mr. Hnatyshyn. Our proceedings can be sent along to the drafters of the St. Lawrence Seaway Authority, and our doubts as to whether we have a real issue . . .

Mr. Robinson: I may suggest further, Mr. Chairman, that if the discretionary power is to remain, rather than indicating particular penalties, then maybe there should be some guidelines along with this, and regulations indicating the limit of their discretion.

• 1605

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, I think you might draw attention to Mr. Robinson's suggestion and ask for their opinions on it as well as the other comments that we have heard on this part.

[*Interpretation*]

Il me semble que nous cherchons à nous substituer notre jugement sur ce qui constitue un règlement approprié, à celle des auteurs des règlements.

M. Robinson: Est-ce que la clé ne se trouve pas—cela s'ajoute à ce que vous avez dit, monsieur Balfour—à la ligne 5 qui autorise à imposer cette pénalité? N'est-ce pas le nœud de la question? La législation n'autorise pas.

M. Hnatyshyn: Cela mettrait fin à l'affaire, je pense, si tel était le cas.

M. Balfour: Ce serait pour nous un point à retenir.

M. Hnatyshyn: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Si le Parlement avait, dès le début, inscrit dans la loi qu'on peut imposer des peines discrétionnaires en cas de retard dans les paiements . . .

M. Eglington: Et d'un montant fixé par l'autorité compétente.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, il faudra l'avaler et passer, car nous ne pouvons pas préjuger de la pensée du Parlement. Mais je pense qu'il y a eu une lacune dans les pouvoirs accordés et il est très approprié de le soumettre à notre examen.

M. Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Monsieur le président, en vue d'élucider le point que nous débattons, M. Balfour suggère que nous pourrions nous engager plus avant que nous ne le devrions en évaluant l'aspect arbitraire ou autre d'un règlement particulier. Je répète que nous avons les directives qui guident nos travaux. Les règlements sont établis et il me semble qu'il est juste de notre part de débattre ces questions visant l'aspect arbitraire et qui provoque la défense en justice naturelle, faute d'autre titre à lui donner car je n'ai pas les directives sous les yeux.

Je comprends que vous ne voudriez pas vous compromettre sur des questions de politique et ainsi de suite à ce sujet. Par contre, si le caractère arbitraire d'une blessure nous frappe comme comportant un risque d'injustice, je pense qu'il est juste de notre part de l'observer et d'obtenir une réponse quelconque des autorités responsables.

Le coprésident (M. McCleave): Cette suggestion me semble excellente, M. Hnatyshyn. Nos procès-verbaux pourraient être transmis au rédacteur de l'administration de la Voie maritime du St-Laurent en exprimant nos doutes concernant notre façon d'interpréter le texte . . .

M. Robinson: Je proposerais encore, monsieur le président, que si le pouvoir discrétionnaire doit être maintenu, plutôt que d'indiquer des peines précises, il faudrait accompagner les sanctions des lignes de conduite à suivre et le compléter par des règlements indiquant dans quelle limite la discrétion peut s'exercer.

Le coprésident (M. McCleave): Vous pourriez peut-être attirer leur attention sur la proposition de M. Robinson et leur demander leur avis, ainsi que sur les commentaires généraux que nous avons entendus.

[*Texte*]

Number two, dealing with Section 88(1), the seizure of a vessel or its cargo.

Mr. Eglington: I should say there is a series here of penalties, part 8, they are in effect penalties and they are specifically provided for in the statute. Section 86

An officer may detain a vessel that causes

damage . . .

Section 87

An officer may detain a vessel where the tolls have not been paid or regulations have been violated.

There are certain consequential things that may then occur. Those are perfectly within the four corners of the statute.

When we come to Section 88 we find that where the vessel has been detained legitimately under Section 87 and the payment of the tolls and charges has not been made within a reasonable time after the time of detention or after the imposition of the penalty, the Authority or the corporation may direct that the vessel or its cargo or any part be seized, so in effect what happens is that the vessel and the cargo is detained; they tell you, "Pay up" and you do not pay up, then they go from detaining to seizing the vessel. I am not altogether sure that there is really much legal distinction between detaining a vessel and seizing it unless it infers that when a vessel is merely detained the vesselitself remains under the control of the master and the owners, but when it seized the control of the vessel then goes into the hands of the Seaway Authority, and I take that to be the meaning.

The question, therefore, is whether the phrase "reasonable time" is in this particular set of circumstances reasonable because it allows the Authority, in effect, to stipulate in either exact or inexact terms what time is to be given for the payment of arrears or the payment of the penalty to avert the seizure of the vessel that is being detained. That particular time limit quoted in the terms of Section 88(1) varies, I suppose, from five minutes through to two weeks, three weeks or whatever. I assume it would not be very long because the Authority would not want to be bothered with a vessel detained somewhere in its system, so the time limit is likely to be short, but I was rather dubious, given the serious consequences that can flow from detention, that the phrase "a reasonable time" is used, rather than some more concrete or limited phrase.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, we look at this in bold type, as it were, and we do not have any precedent to go on, so I wonder, Mr. Eglington, if there is not some sort of precedent. Could we find out, for instance, from the Seaway Authority what their practice has been in the past? What has been considered as sort of a "reasonable time". What has been considered as sort of reasonable excuse for not complying—maybe an engine broke down or something and they could not get to the bank. There could be one hundred and one different reasons and I do not know what they are. I would like to have some information on what the practice has been.

Mr. Balfour: I think this brings into focus, again, the point that I raised before. I would, with respect, raise the opposite argument to Mr. Eglington's, that perhaps to escape arbitrariness the most appropriate language is "a reasonable time" rather than, say, "within five days", "24 hours", or "48 hours" because circumstances vary. The

[*Interprétation*]

Le numéro deux est l'article 88(1) qui traite de la saisie d'un navire ou de son chargement.

M. Eglington: Une série de pénalités semblent ici prévues à la Partie 8, stipulées dans la loi. L'article 86:

Un fonctionnaire peut détenir un navire qui cause

a) des dommages . . .

La section 87 est ainsi libellée:

Un fonctionnaire peut détenir un navire lorsque les péages ou les droits imposés à l'égard du navire n'ont pas été appliqués ou qu'une infraction au présent règlement a été commise à l'égard du navire.

Des conséquences peuvent en résulter. Ceci est à l'équerre dans la loi.

A l'article 88, nous constatons que lorsque le navire a été détenu pour cause légitime en vertu de l'article 87 et que le péage et les surtaxes n'ont pas été acquittés dans une période de temps raisonnable après la détention ou après que la peine a été imposée, l'administration ou la corporation peut ordonner la saisie du navire ou de son chargement, de façon que et le navire et le chargement sont détenus. On vous ordonne de payer et si vous ne payez pas, le navire est saisi et détenu. Je ne vois pas très bien la distinction du point de vue juridique entre détenir et saisir un navire, à moins que cela ne signifie que lorsque le navire est détenu il demeure sous le commandement du capitaine et de ses propriétaires et, lorsqu'il est saisi, il reste aux mains de l'administration de la Voie maritime du Saint-Laurent, et c'est ainsi que je l'interprète.

La question est donc de savoir si la phrase «délai raisonnable» dans ces conditions est en fait raisonnable, car cela permet à l'administration de stipuler en termes soit exacts soit inexacts le temps qui doit être accordé pour le paiement des arriérés ou de l'amende en vue d'éviter la saisie du navire détenu. D'après les dispositions de l'article 88(1), je suppose que cela pourrait varier de cinq minutes à deux semaines, trois semaines ou n'importe quelle période de temps. Je suppose qu'elle ne serait pas très longue car l'administration ne voudrait pas s'embarrasser des navires détenus et la période de détention serait probablement courte mais je doute, vu les conséquences graves qui peuvent résulter de la détention, que la phrase «un délai raisonnable» soit appropriée; je préfèrerais une phrase indiquant de façon plus concrète la limite de temps.

M. Robinson: Monsieur le président, nous voyons les gros caractères, manière de dire, mais nous n'avons aucun précédent sur lequel nous baser. Est-ce que M. Eglington pourrait nous signaler quelques précédents? Ne pourrions-nous savoir, par exemple, quelle a été la pratique de l'administration de la Voie maritime du Saint-Laurent dans le passé? Qu'a-t-on estimé être «un délai raisonnable»? Qu'a-t-on estimé être une excuse raisonnable pour ne pas se conformer—un moteur ayant pu faire défaut, un délai retardant le passage à la banque ou mille et une autres raisons sans que je puisse les définir. J'aimerais savoir quelle a été la pratique.

M. Balfour: Cela ramène à la surface, me semble-t-il, un point que j'ai déjà soulevé. Je soumets avec respect un argument qui contredit celui de M. Eglington, que le meilleur moyen peut-être d'éviter l'arbitraire est dans la phrase «un délai raisonnable» plutôt que de préciser «dans les cinq jours», ou «dans les 24 heures» ou «dans les 48 heures», car

[*Text*]

expression "reasonable time" can be tested judicially. If an injured person feels his vessel has been unreasonably seized because he was not given a reasonable time, he can go to court and establish that this was so in the light of all the circumstances. On the other hand, if the regulation said "two days" or "three days" or "one day", then that is it, there is no latitude or flexibility. So, once again it seems to me that we are attempting to make subjective judgments with respect to regulations which we ought really not to be making, because we lack the information and experience required to make these judgments. And I feel rather strongly that we are in some danger of getting ourselves in difficulty.

• 1610

Mr. Robinson: I would like to make one futher point on this. In my view, in looking at this, it is not just the question of reasonable time within which you should be required to pay the toll or there will be seizure but, rather, it should be reasonable time upon which you can pay after your boat has been seized and you can repossess it. This is what I am objecting to, there is nothing in here at all about repossessing your boat once it has been seized. How long do they have to keep it once they seize it, or can they sell it immediately and the cargo as well?

I would draw the same conclusion in this number 3, which I will come to in a few minutes. This is basic to me. If I am a boat owner and my boat has been seized, I am thinking of how much time I have to get it back. When you have your car seized by the finance company they have to give you 30 days in which to get it back, or they can "seize and sell", they say. This only talks about seizure; it does not talk about selling, except in the next paragraph—and that is when I am going to have the suggestion to make.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson, earlier you made the point about the custom of the trade. Mr. Balfour makes the same point, I think, but perhaps from a different viewpoint. I presume this must have happened somewhere to the Authorities, it has been in existence for a number of years and we can find out. Then we will be in a better position to know whether we should be making judgment or not.

It seems to me that the key is, under what circumstances the sale is made, and the regulations are silent on that. Would it not have to go through some form of judicial process? The Authority cannot march up to the sheriff in Montreal and say, "sell this vessel". Or can they?

Mr. Balfour: Would he have to give them such notice as he deems reasonable?

Sell the vessel: 88(2).

Mr. Robinson: But that is exactly my point. What is reasonable? One day, two days, a week?

Mr. Balfour: Surely it is not our function to start amending the regulation.

[*Interpretation*]

les circonstances varient. L'expression «délai raisonnable» peut être soumise à l'appréciation d'un tribunal. Si la personne lésée estime que son navire a été saisi de manière abusive parce que le temps raisonnable ne lui a pas été accordé, il peut faire appel aux tribunaux et le prouver à la lumière des circonstances. Par contre, si le règlement fixe «deux jours» ou «trois jours» ou «un jour», toute latitude ou flexibilité est abolie. Encore une fois, il me semble que nous tentons, et à tort, de porter des jugements subjectifs par rapport aux règlements, puisque nous n'avons ni l'information ni l'expérience nécessaire pour porter ces jugements. J'ai la ferme impression que nous nous engageons dans une voie dangereuse.

M. Robinson: J'aimerais ajouter ma propre observation à ce sujet. A mon avis, ceci n'implique pas seulement la question du délai raisonnable pour le règlement du péage, et passé lequel il peut y avoir saisie mais, plutôt, le temps raisonnable durant lequel on peut payer après que le navire a été saisi et durant lequel il peut être récupéré. C'est sur ce point que porte mon objection, car il n'y a rien ici concernant la reprise du navire après qu'il a été saisi. Pendant combien de temps le navire doit-il être détenu une fois saisi, ou peut-il être vendu immédiatement aussi bien que son chargement?

Ma conclusion est la même concernant le numéro 3 auquel nous parviendrons dans quelques minutes. Ceci quant à moi est fondamental. Si je suis propriétaire d'un navire et que mon navire est saisi, je pense au temps qui m'est accordé pour le ravoir. Lorsqu'une compagnie de financement saisit votre voiture, vous avez 30 jours pour la reprendre avant le moment de la «saisie et vente». On ne parle ici que de saisie: rien n'est dit au sujet de la vente, excepté dans le paragraphe suivant, et c'est lorsque nous y serons arrivés que j'aurai une proposition à faire.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson, vous avez parlé précédemment de la coutume commerciale. M. Balfour fait ressortir le même point, je pense, mais peut-être d'une façon différente. J'imagine que l'administration s'y est arrêtée aussi en cours de route et que la pratique date de nombreuses années et nous pourrions nous mettre au courant. Nous serons mieux placés alors pour savoir si oui ou non nous pouvons nous permettre des jugements.

Il me semble que le point à retenir c'est dans quelles circonstances la vente est faite et les règlements sont muets à ce sujet. Est-ce que cela ne doit pas passer par une certaine procédure judiciaire? L'administration ne peut se présenter au shériff et dire: «Vendez ce navire». Ou le peut-elle?

M. Balfour: Y aurait-il un délai raisonnable à transmettre?

Vente du navire: 88(2).

M. Robinson: C'est exactement ce que je souligne. En quoi consiste ce qui est raisonnable? Un jour, deux jours, une semaine?

M. Balfour: Ce n'est certainement pas notre affaire de modifier les règlements.

[*Texte*]

Mr. Robinson: I think we want to point out . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We want to find out what they mean.

Mr. Balfour: Is it not our function to decide whether or not the regulation is *intra vires?*

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think it goes much futher than that, that we have criteria to try to protect the public interest, for example, and see that the regulations are brought properly to the attention of the public so the public does understand its rights. It seems to me to be just one of the many aspects of the work of this Committee.

Mr. Robinson: For the record, Mr. Chairman, I would like to make the observation that, if the boat is seized, there should be a time during which it could be repossessed by the owner.

Mr. Eglington: I think, Mr. Robinson, part of your observation is covered but part of it is not, because 87(2) says that:

> A vessel detained pursuant to 87.1(a) shall be released when the unpaid tolls or charges are paid.

But that is only tolls and charges, and it does not relate to penalties imposed and it does not relate to a cargo seized, only a vessel.

Mr. Robinson: It certainly is not clear. For instance, would they hold on to it for a year? I would doubt that very much.

Mr. Eglington: So do I.

Mr. Robinson: You could have perishable commodities on board the ship, and it certainly could be held for a year.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There is also reference to a fine. That would be a court fine, I presume. Or is a fine imposed? That is in Section 88(1)(b) for the violation of the regulations. And that, I presume, involves a court action.

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I really think we should have some explanation as to the practice here. On the face of it anyway, questions have been raised by members of the Committee, and when doubts are raised, I think it is up to us somehow to resolve them.

Number 3, dealing with Section 88(2). Mr. Robinson you had a point.

Mr. Robinson: My point with regard to Section 88(2) is that there should be clarification of this section where it says that the vessel or cargo will be released. I think we should add the recommendation that if the charge or toll is paid the vessel or cargo will be released, and there should be some indication of the time that the vessel owner would have in making this payment in order to have his vessel released.

• 1615

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now that point is noted for the record. Are there others? Then we can provide answers in due course.

[*Interprétation*]

M. Robinson: Nous tenons à signaler . . .

Le coprésident (M. McCleave): Nous voulons savoir ce que cela signifie.

M. Balfour: Ce n'est pas notre affaire de décider si oui ou non le règlement est *intra vires.*

Le coprésident (M. McCleave): Cela va beaucoup plus loin, je pense, car nous devons, par exemple, nous fonder sur des critères pour protéger l'intérêt public et nous devons nous assurer que les règlements sont connus du public afin que le public connaisse ses droits. J'estime que ce n'est qu'un aspect des travaux de notre comité.

M. Robinson: J'aimerais consigner, monsieur le président, que lorsqu'un navire est saisi, une période de temps doit être prévue durant laquelle le propriétaire peut en reprendre possession.

M. Eglington: Je pense, monsieur Robinson, qu'une partie de votre observation est couverte mais l'autre ne l'est pas par 87(2) qui stipule:

> un navire détenu en vertu de l'alinéa (1)a) doit être libéré lorsque les péages ou droits auront été acquittés.

Mais il ne s'agit que des péages et surtaxes et ne comprend pas les pénalités imposées et ne vise pas la cargaison, mais seulement le navire.

M. Robinson: Ce n'est certainement pas clair. Ainsi, est-ce que le navire sera détenu pendant un an? J'en doute beaucoup.

M. Eglington: Moi de même.

M. Robinson: Le chargement pourrait être composé de denrées périssables et ne pourrait être conservé pendant un an.

Le coprésident (M. McCleave): On parle aussi d'une amende. Ce serait une amende imposée par les tribunaux, je présume. Où y a-t-il une amende d'imposée? Cela à l'article 88(1)*b*) de l'infraction au règlement. Et cela suppose, je présume, un appel aux tribunaux.

M. Eglington: En effet.

Le coprésident (M. McCleave): Il me semble indispensable que nous en connaissions la pratique. Après un simple coup d'œil, des questions ont été soulevées par les membres du comité et là où le doute existe il doit être effacé.

Le numéro 3 est l'article 88(2). Monsieur Robinson vous avez un point à signaler?

M. Robinson: Ce que je tiens à signaler au sujet de l'article 88(2), c'est que l'article doit être clarifié là où il est question de libérer le navire ou le chargement. Je crois que nous devons aussi recommander que si la surtaxe ou le péage est versé, le navire ou le chargement sera libéré, et la limite de temps durant laquelle le propriétaire du navire peut payer son dû devrait être indiquée afin de libérer son navire.

Le coprésident (M. McCleave): Ce point est maintenant consigné. Est-ce qu'il y en a d'autres? Nous pourrons donc fournir la réponse en temps voulu.

[*Text*]

Mr. Hnatyshyn: For clarification, at the outset of your exposition on this particular regulation you mentioned the criteria that you felt you were offended by, and I wonder if you could just repeat that.

Mr. Eglington: 1(a), but that is possibly as to whether or not the levying of the surcharge is *intra vires*.

Mr. Hnatyshyn: I understand that.

Mr. Eglington: 4, 7, 10 and 14.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Can we turn to SOR/72-414, the Animal Contagious Diseases regulations. SOR/72-414, SOR/73-295 and SOR/75-25. SOR75-25, is without comment, the other two with comment, as to with 414. And the point is made again about the recital of the section, and that is your point number 1.

And point number 2, I think, may be printed. It seems to be a poor translation from French into an English text. That can be sent along to the drafters and they may look at it in the light of Mr. Eglington's opinion.

SOR/72-414

ANIMAL CONTAGIOUS DISEASES REGULATIONS, amendment
Animal Contagious Diseases Act
P.C. 1972-2401

October 4, 1974

1. The preamble does not recite the section in the enabling statute pursuant to which the Regulations are made.

The relevant section of the Animal Contagious Diseases Act is section 3.

2. Section 63(2)(a)(ii): This sub-paragraph appears to suffer from an elision in the English text which reads:

"(ii) a herd of negative status in a modified accredited tuberculosis area in the United States . . ."

The French text reads:

"(ii) d'un troupeau ayant présenté une réaction négative, dans une zone accréditée modifiée et exempte de tuberculose aux États-Unis . . ."

Presumably, the English text should speak of "a modified accredited tuberculosis free area . . ." or some phrase to like effect.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And on the commentary with regard to SOR/73-295, Mr. Mackenzie, we can print it here . . .

SOR/73-295

ANIMAL CONTAGIOUS DISEASES REGULATIONS' amendment
Animal Contagious Diseases Act
P.C. 1973-1401

February 12, 1975

This regulation is made pursuant to sections 3 and 12 of the Act.

The effect of prescribing a maximum (which it is within the Governor in Council's power to do) is to remove in some circumstances the owner's right to appeal from an award under section 14 of the Act.

"14(1) An Appeal may be brought to the Assessor appointed under Part II of the Pesticide Residue Compensation Act by the owner of an animal slaughtered under the provisions of this Act

[*Interpretation*]

M. Hnatyshyn: Pour élucider le début de votre commentaire au sujet de ce règlement, vous avez mentionné des critères qui vous répugnent et j'aimerais que vous le répétiez.

M. Eglington: 1(a), mais c'est peut-être de savoir si la perception de la surtaxe est *intravires*.

M. Hnatyshyn: Je comprends.

M. Eglington: 4, 7, 10, 14.

Le coprésident (M. McCleave): Pouvons-nous passer à DOR/72-414: Règlement sur les épidémies. Les DOR/72-414; DOR/73-295 et DOR/75-25 n'appellent pas d'observation; les deux autres doivent être commentés. Traitons d'abord de 414. Le point porte encore sur le libellé de l'article et c'est votre premier point.

Le deuxième point peut-être imprimé je pense. Cela semble être une traduction fautive du français à l'anglais. Nous pouvons le référer aux rédacteurs qui l'examineront à la lumière des observations de M. Eglington.

DORS/73-295

RÈGLEMENT SUR LES ÉPIZOOTIES—Modification
Loi sur les épizooties
C.P. 1972-2401

Le 4 octobre 1974

1. Le préambule ne cite pas l'article de la Loi en vertu duquel le règlement est établi.

L'article pertinent de la Loi sur les épizooties est l'article 3.

2. Sous-alinéa 63(2)(a)(ii): Le texte anglais du sous-alinéa est incomplet:

"(ii) a herd of negative status in a modified accredited tuberculosis area in the United States . . ."

Le texte français se lit comme suit:

«(ii) d'un troupeau ayant présenté une réaction négative, dans une zone accréditée modifiée et exempte de tuberculose aux États-Unis . . .»

Nous présumons que le texte anglais devrait plutôt se lire comme suit: "a modified accredited tuberculosis free area . . ." ou qu'il devrait être modifié de manière similaire.

Le coprésident (M. McCleave): Et monsieur Mackenzie, nous pouvons imprimer ici le commentaire visant DOR/73-295 . . .

DORS/72-414

RÈGLEMENT SUR LES ÉPIZOOTIES—Modification
Loi sur les épizooties
C.P. 1973-1401

12 février 1975

Ce règlement a été rédigé conformément aux articles 3 et 12 de la Loi.

L'effet de prescrire un maximum (ce que le Gouverneur en conseil a le pouvoir de faire) est de retirer dans certaines circonstances au propriétaire le droit d'interjeter appel pour une indemnité accordée en vertu de l'article 14 de la Loi.

«14(1) Appel peut être interjeté devant l'évaluateur nommée en vertu de la Partie II de la Loi sur l'indemnisation pour dommages causés par les pesticides, par le propriétaire d'un animal abattu en vertu des dispositions de la présente loi,

[*Texte*]

(a) where no maximum amount of compensation has been prescribed pursuant to section 12 for that animal, or where a maximum amount of compensation has been so prescribed but the compensation awarded is less than the maximum amount, on the ground that the amount of compensation awarded was unreasonable."

Had the maximum not been set, the compensation to be paid would be fair market value of the animal which seems more reasonable than $300.00, for a purebred animal when there must be many animals worth much more than that sum.

However, as noted above, the regulation is clearly intra vires.

Mr. Robinson: Mr. Chairman. With regard to 414, I would think there was a mistake in the English translation under 2, sub-section 2.

Mr. McCleave: Yes, that is what I said; I thought it was a bad translation from French into English. Or at least the French text seems to accomplish what is meant to be accomplished and the English text seems defective.

Mr. Robinson: So they are talking about a tuberculosis area in the United States?

An hon. Member: Free area.

Mr. Robinson: Free area, yes. The word "free" is the recommended insertion.

Mr. McCleave: 295, and the commentary is printed at this point. It is important, I think, from a certain standpoint and perhaps a speaker familiar with western agriculture would wish to speak on this—about the amount of compensation for animals slaughtered under the provision of the Animal Contagious Diseases Act.

Mr. Eglington makes the point that had there not been a maximum set of $300 the compensation would be fair market value. And I suppose the question is that this $300 might have been appropriate even if below market value at one time, but this is inflation. However, this is a matter of opinion, but I suppose some of these regulations do have to be checked because of the times that we live in.

Mr. Robinson: Are you suggesting that the department take a look at it?

Mr. McCleave: Yes, if this is acceptable to the committee.

Mr. Hnatyshyn: I think I should get on the bandwagon. How far are we going to go on these things? I suppose we do it as a public service.

An hon. Member: Sure.

Mr. Eglington: I put the comment in more as explanatory than anything. It does raise the point that if we start saying we do not think $300 is adequate we may very well print the comment in the record and let people draw their own conclusions.

Mr. Balfour: Was it the intention in drafting this regulation to limit compensation in the circumstances described to $300 when at fair market value some of these exotic breeds of cattle might be worth $15,000. So if we put it that way, I do not think they can very well take offence.

[*Interprétation*]

(a) lorsque aucun montant maximum d'indemnité n'a été prescrit pour cet animal en conformité de l'article 12, ou lorsqu'un montant maximum d'indemnité a bien été prescrit mais que l'indemnité accordée est inférieure à ce montant maximum, pour le motif que le montant de l'indemnité accordée n'était pas raisonnable.»

Si le maximum n'avait pas été fixé, l'indemnité serait la juste valeur marchande de l'animal, ce qui semble plus raisonnable que $300 pour un animal pure race, car il doit y avoir de nombreux animanx qui valent beaucoup plus que cette somme.

M. Robinson: Monsieur le président, je crois qu'il s'est glissé une erreur dans la version anglaise de 414 à l'article 2, paragraphe 2.

M. McCleave: Oui, c'est ce que j'ai dit; je crois que c'est une mauvaise traduction du français à l'anglais. Du moins le français semble-t-il ce qu'il veut dire et l'anglais semble faire défaut.

M. Robinson: Il est donc question d'une région tuberculeuse aux États-Unis?

Une voix: Libre de tuberculose.

M. Robinson: Libre de tuberculose, oui. Le mot «free» est à insérer dans la version anglaise selon la recommandation.

M. McCleave: Et les observations visant 295 sont consignées présentement. Un point me semble important et un porte-parole de l'agriculture de l'Ouest voudra peut-être en discuter et c'est le degré d'indemnisation pour les animaux abattus conformément aux dispositions de la Loi sur les épizooties.

M. Eglington argumente que si la limite n'avait pas été fixée à 300 dollars, l'indemnité serait correspondante à la valeur du marché. On peut supposer que 300 dollars étaient suffisants et même au-dessous de la valeur marchande à un certain moment, mais nous sommes en période d'inflation. Toutefois, c'est une question d'opinion; il ne semble pas moins souhaitable que ce règlement soit vérifié par rapport aux conditions dans lesquelles nous vivons.

M. Robinson: Suggérez-vous que le ministère les revoit?

M. McCleave: Oui, si c'est l'avis du comité.

M. Hnatyshyn: Je crois que je devrais aussi m'embarquer. Jusqu'où devons-nous aller? Je présume que nous le faisons à titre de service public.

Une voix: Sûrement.

M. Eglington: Mon commentaire est surtout explicatif. Cela nous met en face de la possibilité, si nous commençons à répandre que nous ne jugeons pas les 300 dollars suffisants que l'observation soit consignée et que les gens en tirent leur propre conclusion.

M. Balfour: Quelle est l'intention de cette formule de règlement: de réduire l'indemnité dans les criconstances décrites à 300 dollars alors que la valeur marchande équitable de certains de ces animaux, qui sont parfois importés, peut atteindre 15,000 dollars. En le présentant sous cet angle, je ne vois pas qu'on puisse en être offensé.

[*Text*]

Mr. Robinson: Well, it is on the record anyway.

Mr. McCleave: Which over way it is, it is all on the record. And there is no commentary under number 25.

• 1620

We now go to Civil Aviation Security Measures Regulations, starting with 74-226 and also 227 and 666. On the first one a point that was made by Mr. Eglington or Miss Mayrand under 226 was that there should be a recital of the text—am I correct—under which the regulations were made?

Mr. Eglington: In this particular instance there ought to appear to be a section cited, Section 5.1, but Section 5.1 of the Aeronautics Act will not be found in the revised statutes. It was enacted subsequently in 1973. The ordinary citizen who was trying to find this would come away totally baffled without a reference to the statute in which the new sections were enacted.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then as we go into the material sent to us we find page 4, and there are two paragraphs or two sections of commentary. We will print No. 2 at this stage of our proceedings.

2. Subsection (10) explicitly confers on the Minister a sub-delegated rule-making power to make orders or directions with respect to such matters coming within the terms of section 5.1 as the Regulations may prescribe. Although this power is made use of only in section 4 of the Regulations its specific creation in the enabling statute is to be commended as it resolves in a few words the problem of (sub)delagation which seems to bedevil so many regulations subject to the Committee's scrutiny. It is still, one assumes, always open to the Committee to comment upon any unusual or excessive use of the Minister's sub-delegated power. However, section 4 of these present Regulations does not seem at all exceptional and is in conformity with the wording and purposes of section 5.1. An Order under section 4 of the Regulations has been made by SOR/74-227.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is there any special point to be made here, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: I merely made that comment to point out that so many of the problems of delegation or subdelegation that we have already noted—and there are more of them coming—can so easily be avoided when some such provision is inserted to empower the Minister to make orders. The whole issue then becomes quite clear.

In this particular instance the power of subdelegation given to the Minister is only used in one instance, which is Section 4 of these Regulations, and it is perfectly in conformity with the authority of the statute.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): However, this subsecton is done pursuant to another section of the act. Is this the point you are making?

Mr. Eglington: No, I am simply observing that it has been done properly. The delegation has been properly provided for and the delegation has been properly exercised, and beyond that there is nothing exceptional or uncalled for in the exercise of discretion by the delegation.

[*Interpretation*]

M. Robinson: Cela est de toute façon consigné.

M. McCleave: Cela est consigné pour le meilleur ou pour le pire et il n'y a pas d'observation à faire au sujet du numéro 25.

Nous passerons maintenant au règlement sur les mesures de sécurité relatives à l'aviation civile, les DORS 74-226, 74-227 et 74-666. Au sujet du 74-226 M. Eglington ou M^lle^ Mayrand ont indiqué qu'il serait utile de citer le texte, si je ne m'abuse, en vertu duquel le règlement a été fait.

M. Eglington: Dans ce cas particulier il semble que l'on devrait citer un article, l'article 5.1, mais l'article 5.1 de la Loi sur l'aéronautique ne se trouve pas dans les Statuts révisés. Il a été promulgué ultérieurement en 1973. Le simple particulier qui essaie de comprendre ce règlement ne peut absolument rien comprendre sans cette référence au statut dans lequel ces nouveaux articles ont été promulgués.

Le coprésident (M. McCleave): Ensuite, en parcourant les documents qui nous ont été envoyés, on arrive à la page 4 où se trouvent deux commentaires. Pour le moment nous ferons imprimer le commentaire n° 2.

2. l'alinéa (10) investit explicitement le ministre de pouvoir sous-délégué l'autorisant à établir des arrêtés ou des directives concernant les questions relevant de l'article 5.1 pour lesquelles les règlements peuvent formuler des prescriptions. Bien que le ministre n'ait recours à ce pouvoir qu'en vertu de l'article 4 du règlement, la création spécifique de ce pouvoir dans le statut d'autorisation est certes louable puisqu'elle règle en quelques mots le problème de la sous-délégation qui semble compliquer un si grand nombre de règlements sujets à la surveillance du Comité. On suppose que le Comité a toujours le droit de faire des observations sur tout usage inhabituel ou excessif du pouvoir sous-délégué du ministre. Toutefois, l'article 4 du présent règlement ne semble aucunement exceptionnel et il est conforme au libellé et aux objectifs de l'article 5.1. Le DORS/74-227 a établi une ordonnance en vertu de l'article 4 du règlement.

Le coprésident (M. McCleave): Y a-t-il quelque chose de particulier à dire ici, monsieur Eglington?

M. Eglington: J'ai simplement fait ce commentaire pour indiquer que nombre de ces problèmes de délégation ou de sous-délégation que nous avons déjà remarqués, il y en a encore d'autres à venir, peuvent être si facilement évités lorsque de telles dispositions autorisant le ministre à établir des arrêtés sont inclus. La question se règle alors d'elle-même.

Dans ce cas particulier le pouvoir de sous-délégation conféré au ministre ne peut être ulitisé qu'en vertu de l'article 4 du Règlement, et ceci conformément aux pouvoirs conférés par le statut.

Le coprésident (M. McCleave): Toutefois, cet alinéa découle d'un autre article de la loi. Est-ce ce que vous voulez faire ressortir?

M. Eglington: Non, je fais simplement observer que cela a été fait d'une manière appropriée. La délégation a été prévue d'une manière appropriée et la délégation a été exercée d'une manière appropriée, et au-delà il n'y a rien d'exceptionnel ou d'inopportun dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par cette délégation.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. We now go to section 3 of the commentary, and it will be printed here. It concerns the use of reasonable force in the carrying out of an authorized search.

3. Section 5 of the Regulations permits the use of reasonable force in the carrying out of an authorized search either on the ground at the aerodrome (section 3(1)) or in an aircraft (section 3(2)) and in accordance with the systems of search established for each locale. Subsection 12 of section 5.1 of the Act defines "authorised search" as one "carried out in such manner and under such circumstances as may be prescribed by the regulations made under this section". Prima facie, then, any mode of search could be authorised and the permitting of the use of "reasonable force if necessary" is quite in order, which is to say it is intra vires.

However, it is still open to the Committee to question something which, though intra vires, appears unusual or exceptional. It is to be noted that sections 5.1(3) and 5.1(4) of the Act already provide sanctions for non-compliance with search procedures—refusal of entry to aeroplane, order to leave aeroplane and to remove baggage. Why then should the indignity of interference with the person by force be thought necessary? After all, the sanction is simple and direct: no search, no journey. The need for reasonable force seems unnecessary. Where it might be thought necessary—in the removal of a person from a plane after refusal to get off following refusal of authorised search—it does not seem to have been provided for. It is also to be noted that the use of force is specifically provided for in section 5.1(6) of the Act with respect to searches of baggage. If Parliament has put its mind expressly to the use of force with respect to mere baggage one would have thought that it would have regarded the use of force against the person as worthy of at least the same concern.

The effect of failing to permit an authorised search to be made is the commission of an offense (Section 5.1 (11)). It is the simple fact of refusing a search (including refusing the shew of reasonable force) which constitutes the offence, not the carrying of dangerous or effensive substances or weapons. These present Regulations relate only to section 5.1 of the Aeronautics Act and not to the Criminel Code. Because these Regulations relate only to section 5.1, even on the discovery of, say, a dangerous weapon secreted on the person of an searched person, that section would not its own froce justify refusing that person entry to a plane or removing him from on board. The power to do that must found elsewere. Consequently, the use of force is totally unnecessary to effect the purposes of section 5.1. Section 5.1(12) must be read with section 5.1 as a whole and the power granted limited accordingly. Otherwise, the Regulations could prescribe the sinking of 24 beers as part of the manner of search!

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie. Nous passons maintenant au commentaire nº 3 qui sera inséré à cet endroit dans notre compte rendu. Il s'agit de la possibilité d'avoir recours à la force d'une manière raisonnable lorsqu'il est nécessaire d'effectuer une fouille autorisée.

3. En vertu de l'article 5 du règlement il est possible d'avoir recours à la force d'une manière raisonnable lorsqu'il est nécessaire d'effectuer une fouille autorisée, soit dans l'aérodrome (article 3(1)) ou dans un aéronef (article 3(2)) conformément au système de fouilles établi dans chaque local. L'alinéa 12 de l'article 5.1 de la Loi définit la «fouille autorisée» comme étant une fouille «effectuée de la manière et dans les circonstances que peuvent prescrire les règlements établis en vertu du présent article». Donc, de prime abord, toute méthode de fouille peut être autorisée et la permission d'avoir recours à «la force d'une manière raisonnable, au besoin» est tout à fait conforme au règlement, c'est-à-dire qu'elle est dans la limite des statuts.

Toutefois, le Comité a toujours le droit de remettre en question quelque chose qui, bien que conforme aux statuts, semble inhabituel ou exceptionnel. Il est bon de noter que les articles 5.1(3) et 5.1(4) de la Loi prévoient déjà des sanctions à l'égard de ceux qui refusent de se conformer aux modalités de la fouille—la défense de monter à bord de l'aéronef, l'ordre d'en descendre immédiatement et d'en retirer les bagages. Pourquoi alors croit-on qu'il soit nécessaire d'avoir recours à la force, ce qui constitue un affront? Après tout, la sanction est simple et directe: pas de fouille, pas de voyage. Le besoin d'avoir recours à la force de manière raisonnable semble inutile. Les circonstances où le recours à la force peut sembler nécessaire—l'ordre de descendre d'un aéronef après qu'une personne ait refusé d'en descendre après s'être opposée à la fouille autorisée—ne semblent pas être prévues. Il est également bon de noter que le recours à la force est prévu de façon précise à l'article 5.1(6) de la Loi en ce qui concerne la fouille des bagages. Si le Parlement est déterminé à avoir recours à la force en ce qui concerne de simples bagages, on pourrait croire qu'il aurait pu se préoccuper également du recours à la force à l'égard d'une personne.

Le fait de refuser de se conformer à une fouille autorisée constitue une infraction (article 5.1(11)). C'est le simple fait de refuser la fouille (y compris le refus d'obéir après que l'on ait eu recours à la force de manière raisonable) qui constitue l'infraction, et non le fait de transporter une arme ou une substance dangereuse ou offensive. Le règlement présent n'a trait qu'à l'article 5.1 de la Loi sur l'aéronautique et non au code criminel. Étant donné que ce règlement n'a trait qu'à l'article 5.1, même après la découverte d'une arme dangereuse dissimulée sur une personne qui s'est soumise à la fouille, par exemple, cet article ne pourrait de lui même justifier le refus d'accès à un bord d'aéronef ni l'ordre d'en descendre. Le pouvoir de procéder ainsi se trouve ailleurs.

[*Text*]

There are already provisions in the Criminal Code relating to the possession of explosive substances or weapons (section 80), offensive weapons (section 82(1)) and hijacking (section 76.1 added by 1972 c.13) and the use of force might better be provided for in conjunction with these sections by suitable legislative amendment.

One wonders, in connection with section 5.1(4) what happens if the plane is airborne when a person refuses an authorised search. Shall he *thereupon* remove himself from the aircraft?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: In this particular instance I am no doubt guilty of being horribly old fashioned, but whenever I see the granting of the use of force against a subject immediately alarm bells start ringing. Then when I looked at this and started to explore the matter, it was not frightfully clear.

If I may try to summarize what is there in a few words, I would say that the use of force in this particular instance is, in my view, *ultra vires* as being outside a reasonable interpretation of Section 5.1, and it is also unnecessary because the act and the regulations together constitute an adequate and sufficient sanction for refusing to be searched. If you refuse to be searched, you do not go on the plane. If you refuse to be searched on the plane, you get off the plane. It seems to me to be totally unnecessary to go further and say that the person must allow himself to have his physical integrity interfered with.

Mr. Balfour: What if the plane is airborne?

Mr. Eglington: I beg your pardon?

Mr. Balfour: How about a search when airborne?

Mr. Eglington: I think the point that raises is dealt with in the last two paragraphs. The result of the search, even if they find something on you, or something of that kind, is not going to result in even an infringement of these regulations. The whole point about search here seems to be outside the scope of Section 5.1.

• 1625

The section and the regulations are directed to search on the ground and before take-off, which I think is the answer to the point that I have made at the very last paragraph, Section 5.14. The reason I put that there was to illustrate the fact that the section has to be read as confined to on the ground, in the airdrome and on the ground. If you read it as meaning once the plane is airborne, then the act itself provides that a person must thereupon remove himself. So it does manifest absurdity in the act. It has to be confined to airdrome and tarmac situations.

Mr. Robinson: Can I assume that you are suggesting in your comments that the individual has a choice of either being searched or not taking the journey?

[*Interpretation*]

Par conséquent, le recours à la force est tout à fait inutile aux fins de l'article 5.1. L'article 5.1(12) doit être lu conjointement avec l'article 5.1 et le pouvoir accordé doit être limité conformément. Autrement, le règlement pourrait prescrire de boire 24 bières dans le cadre des modalités de fouille!

Le code criminel contient déjà des dispositions concernant la possession d'armes ou de substances explosives (article 80), d'armes offensives (article 82(1)) et la piraterie (article 76.1 ajouté par 1972 c. 13) et le recours à la force serait mieux prévu relativement à ces articles par un amendement législatif adéquat.

On se demande, en ce qui concerne l'article 5.1(4), ce qui se produirait si une personne se trouvait à bord d'un aéronef en vol et refusait de se conformer à une fouille autorisée. Devrait-elle alors *immédiatement* descendre de l'aéronef?

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Dans ce cas particulier je suis peut-être horriblement vieux jeu, mais chaque fois que je vois qu'on autorise le recours à la force sur une personne une sonnette d'alarme se met à tinter immédiatement dans ma tête. Ensuite, ayant étudié de près cette question, je me suis aperçu que ce n'était pas très clair.

Avec votre permission je vais essayer de résumer en quelques mots ma pensée. Je dirais que le recours à la force dans ce cas particulier, à mon avis, n'est pas conforme au statut car il s'écarte d'une interprétation raisonnable de l'article 5.1, et ce n'est pas non plus nécessaire car la loi et le règlement constituent en eux-mêmes une sanction suffisante et appropriée au refus de se laisser fouiller. Si l'intéressé refuse de se laisser fouiller, il ne monte pas dans l'avion. S'il refuse de se laisser fouiller dans l'avion il doit en descendre. Il me semble qu'il n'est pas du tout nécessaire d'aller plus loin et d'obliger l'intéressé à subir un affront dans son intégrité physique.

M. Balfour: Que se passe-t-il si l'avion est déjà en vol?

M. Eglington: Je vous demande pardon?

M. Balfour: Que se passe-t-il quand la fouille se fait en vol?

M. Eglington: Je crois que ce point est traité dans les deux derniers paragraphes. Le résultat de la fouille, même si quelque chose est trouvé, n'entraîne même pas une infraction à ce règlement. Tout ce qui concerne cette fouille semble ici échapper à la portée de l'article 5.1.

L'article et le règlement s'appliquent à la fouille au sol et avant le décollage, ce qui répond à ce que je pense avoir dit dans le tout dernier paragraphe, article 5.14. Je l'ai fait pour bien montrer que cet article ne peut viser que les opérations au sol, dans l'aéroport et au sol. Si on l'interprète comme disant aussi lorsque l'avion est en vol, la loi elle-même prévoit qu'une personne doit alors immédiatement descendre. Ce qui rend la loi quelque peu absurde. Il faut donc s'en tenir à l'aéroport et au moment où l'avion est au sol.

M. Robinson: Puis-je déduire de vos commentaires que l'intéressé a le choix entre se laisser fouiller ou ne pas prendre le vol?

[*Texte*]

Mr. Eglington: Yes, and that therefore it is unnecessary, and I would think improper, given the concept of the sanctity of the person that we all supposedly have been brought up with in our traditional concepts of law, to go ahead and say that you must allow yourself to have force exercised upon you. If you are unwilling to allow search, then you have your choice to get off.

Mr. Robinson: I thought when I read this section that what we were really talking about was a situation where there are reasonable and probable grounds to believe the individual is carrying, say, an offensive weapon or something like that, and that with these reasonable and probable grounds you can use reasonable force to carry out an authorized search. I did not think it applied to just the general, ordinary passenger who was boarding an aircraft.

Mr. Eglington: With respect, Mr. Robinson, I do not think that interpretation is correct. There is nothing in Section 5.1 that relates at all to reasonable and probable grounds of belief that somebody is dangerous. In fact, the act refers to setting up quite relatively standardized forms of surveillance or examination before entry to an aircraft.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You are dealing with experts, because they are searched every week and, as far as I know, nobody has been kicked off a plane yet. I think the act is what really removes the doubts in this case, is it not? The act has pretty sweeping powers, that amendment to the Aeronautics Act itself. Am I not correct? Is the front part of what we have before us not the act itself?

Mr. Eglington: This is the act itself.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is the act itself. Are there comments from the Committee, however, on counsel's observations or on your own observations?

Mr. Robinson: I am not really concerned about this use of "reasonable force." There is plenty of case law with regard to the term reasonable force, and I do not really see that there is anything to be concerned about in this. I would suggest also that since this practice has been brought into effect I have not heard tell of anybody and I have not read in the newspapers about anybody who has objected to being searched in any way.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, that may be the case, but you can make lots of examples in our law that if something has not happened therefore it is not essential to have a law in place. But the point raised is of sufficient validity in my estimation to suggest that we get a comment or refer this matter to the appropriate department, Transport possibly, and have their side of the story and see what they say about it. I understand the point being made by Mr. Eglington, and I realize that again this is a situation where they may in fact be exceeding the specific intention of the section. I would be inclined to refer the thing to see what sort of response we get with respect to this point.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Balfour.

Mr. Balfour: Is the authority to conduct a search of a person, using reasonable force, contained in Section 5 somewhere?

[*Interprétation*]

M. Eglington: Oui, et que par conséquent il est inutile, et à mon avis, inopportun, étant donné le caractère sacro-saint de la personne dans nos concepts traditionnels de la loi dans laquelle nous avons été censément élevés, d'aller plus loin et de dire à l'intéressé qu'il lui faut laisser permettre qu'on ait recours à la force sur lui. S'il ne veut pas se laisser fouiller, il a le choix de descendre.

M. Robinson: A la lecture de cet article j'avais pensé qu'il s'agissait avant tout de la situation dans laquelle on a des raisons valables de penser qu'un individu transporte une arme ou une substance dangereuse et que ce sont ces raisons qui permettent d'avoir recours à la force d'une manière raisonnable pour effectuer une fouille autorisée. Je ne pensais pas que cela s'appliquait au simple passager qui monte à bord d'un aéronef.

M. Eglington: Monsieur Robinson, je ne pense pas que votre interprétation soit exacte. Il n'est nulle part question à l'article 5.1 de raisons valables de croire que quelqu'un est dangereux. En fait, la loi parle de l'établissement de forme relativement normalisée de surveillance et d'examen avant la montée à bord d'un aéronef.

Le coprésident (M. McCleave): Vous parlez à des spécialistes car ils sont fouillés chaque semaine et jusqu'ici je n'ai encore jamais vu de personnes refoulées d'un avion. Je pense que c'est la loi qui élimine véritablement les doutes dans ce cas n'est-ce pas? La loi contient des pouvoirs assez grands, pouvoirs contenus dans cet amendement à la Loi sur l'aéronautique elle-même. N'est-ce pas? La première page du document entre nos mains n'est-elle pas la loi elle-même?

M. Eglington: C'est la loi elle-même.

Le coprésident (M. McCleave): C'est la loi elle-même. Les membres du comité ont-ils quand même des remarques à faire eux-mêmes ou au sujet des observations de notre conseiller?

M. Robinson: Ce recours à la force d'une manière raisonnable ne m'inquiète pas vraiment. Il y a beaucoup de lois où il est question d'un recours à la force d'une manière raisonnable et je ne vois pas vraiment ici une source d'inquiétude. J'ajouterais que depuis que cette pratique est en vigueur je n'ai jamais eu d'échos, ni dans les journaux, que quelqu'un s'était opposé à la fouille.

M. Hnatyshyn: Monsieur le président, c'est peut-être le cas, mais dans nos lois on peut trouver beaucoup d'exemples où rien n'est arrivé et en tirer la conclusion que cette loi n'est pas essentielle. Cependant, l'argument évoqué a suffisamment de validité à mon avis pour que nous acceptions ce commentaire ou que nous renvoyions cette question devant le ministère approprié, probablement les Transports, afin de connaître son point de vue. Je comprends l'argument de M. Eglington, d'un cas où peut-être l'intention précise de l'article a été dépassée. J'aimerais que l'on transmette ce commentaire pour voir la réaction.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Balfour.

M. Balfour: L'habilité à effectuer la fouille d'une personne en ayant recours à la force d'une manière raisonnable est-elle contenue quelque part dans l'article 5?

[*Text*]

• 1630

Mr. Eglington: It says "search" and then in subsection 12 it says:

> "authorized search" means a search carried out in such manner . . . as may be prescribed by the regulations.

Then the regulations say:

> an authorized search shall be carried
>
> *a*) out in accordance with . . .
>
> *b*) using reasonable force if necessary.

Mr. Robinson: Yes, but it does go a little further, I think. You indicate here that it is in accordance with the system of search established for each locale.

Mr. Eglington: That is right.

Mr. Balfour: How about subsection (7) where it says that:

> security measures authorized under this section are instituted to observe and inspect persons at aerodromes or on aircrafts there shall be posted at prominent places . . .

And so on, and where a notice:

> . . . in at least the official languages of Canada, stating that authorized security measures are being taken to observe and inspect passengers and that no passenger is obliged to submit to a search of his person, personal belongings or baggage if he chooses not to board the aircraft.

So, have we got a conflict?

Mr. Eglington: I do not think it is a conflict but I think it points up, in a sense, the unnecessary nature of a show of force. You have the choice, so presumably if you are going to permit yourself to be searched, there is no need to use force.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It also points up something else. Has anybody ever seen any of these signs around?

Mr. Balfour: I have, yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You have?

Mr. Balfour: Oh, yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, well then . . .

Mr. Balfour: I think you will find they are quite general. But I was wondering, you see there is the . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Some of us have not seen the signs. That is the reason. But it does not perhaps come within our purview as much as it comes within the purview of the people who administer the act.

Mr. Balfour: You have subsection 6.

Mr. Eglington: Six specifically provides for the use of force.

Mr. Balfour: Right.

[*Interpretation*]

M. Eglington: On parle de «fouille» et le paragraphe 12 prévoit ce qui suit:

> «fouille autorisée» désigne une fouille effectuée de la manière . . . que peuvent prescrire les règlements.

Le Règlement stipule:

> une fouille autorisée doit être effectuée
>
> *a*) conformément . . .
>
> *b*) en ayant recours à la force d'une manière raisonnable, au besoin.

M. Robinson: Mais, il va un peu plus loin. Vous indiquez que tout doit se faire selon le système de fouille en usage à chaque endroit.

M. Eglington: En effet.

M. Balfour: Il y a le paragraphe (7) qui prévoit:

> . . . des mesures de sécurité autorisées aux termes du présent article sont prises pour surveiller et inspecter des personnes aux aérodromes ou à bord d'aéronefs, il doit être affiché, à des endroits en vue . . .

L'article se poursuit:

> . . . rédigé au moins dans les langues officielles du Canada, déclarant que des mesures de sécurité autorisées sont en application pour surveiller et inspecter les passagers et que nul passager n'est tenu de se laisser fouiller ni de laisser fouiller ses effets personnels ou ses bagages, s'il choisit ne pas monter dans un aéronef.

Y a-t-il contradiction?

M. Eglington: Il n'y a pas de contradiction, mais le fait prouve simplement l'inutilité de se servir de la force. Le choix est là, si la permission est accordée de procéder à la fouille, il n'y a pas besoin de force.

Le coprésident (M. McCleave): Il y a autre chose également. Y en a-t-il parmi vous qui ont déjà vu ces signes?

M. Balfour: J'en ai vu.

Le coprésident (M. McCleave): Vous en avez vu?

M. Balfour: Certainement.

Le coprésident (M. McCleave): Dans ce cas . . .

M. Balfour: Ils sont assez répandus. Mais je me demande . . .

Le coprésident (M. McCleave): Certains d'entre nous n'avons pas vu ces signes. C'est la raison. De toute façon, ce n'est pas à nous d'examiner cette question comme à ceux qui sont chargés de faire appliquer la Loi.

M. Balfour: Il y a le paragraphe 6.

M. Eglington: Le paragraphe 6 prévoit l'usage de la force.

M. Balfour: D'accord.

[*Texte*]

Mr. Eglington: That relates to baggage.

Mr. Balfour: You have no objection to that.

Mr. Eglington: I would have thought the sanctity of the person would be more highly regarded than baggage.

Mr. Robinson: Well, when you look at Section 3 and the various subsections, it seems pretty clear to me that there is nothing untoward.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think, Mr. Robinson, since at least one member of the Committee is inclined to go along with Mr. Eglington's reservations, probably we should ask for an explanation.

Mr. Robinson: Oh, I have no objection to having them looked at.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I would probably be in your camp. I would think the point had not been made against those who drafted the regulations. But there are questions raised that are legitimate and they are supported in Committee. I think probably this is a good *modus operandi* for us; when one of us has doubts, then let us get them settled.

So that will be dealt with, with the Department. Point 227 is that the preamble does not recite the section in the Aeronautics Act or the section in the Civil Aviation Security Measures Regulations pursuant to which the order is made, although they are 5.1 of the act and Section 4 of the Civil Aviation Security Measures Regulations.

No. 666 is simply dealing with the schedule of air carriers.

Mr. Eglington: It expands the list.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now we go to 622—Quebec tariff of electricity service charges under the National Harbours Board Act.

Mr. Robinson: I would suggest that the word "charge" might be used instead of the word "toll", and that would clear this one up, I think.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think the commentary will be printed at this point, and I think bears out Mr. Robinson's suggestion. Is this agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

SOR/74-622

QUEBEC TARIFF OF ELECTRICITY SERVICE CHARGES, amendment
National Harbours Board Act
P.C. 1974-2439

February 6, 1975

Section 14 of the National Harbours Board Act reads, in part, as follows:

"The Governor in Council may make by-laws . . . for . . .

(e) the imposition and collection of tolls . . . for any service performed by the board—"

[*Interprétation*]

M. Eglington: Il a trait aux bagages.

M. Balfour: Vous n'y voyez pas d'objection.

M. Eglington: J'aurais penser que les personnes auraient eu davantage droit au respect que les bagages.

M. Robinson: Si vous examinez l'article 3 et les divers paragraphes, vous pouvez vous rendre compte qu'il n'y a rien de difficile.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson, puisqu'il y a au moins un membre du Comité qui partage les réserves de M. Eglington, nous pourrions peut-être demander une explication.

M. Robinson: Je n'ai pas d'objection.

Le coprésident (M. McCleave): Je serais plutôt de votre avis de toute façon. Je pense qu'on n'a pas démontré clairement de quelle façon les rédacteurs des règlements s'étaient mépris. Mais il y a des questions qui se posent et qui sont partagées par certains membres du Comité. Ce serait une bonne ligne de conduite pour nous, lorsqu'il y a quelqu'un qui a des doutes, de demander que l'on règle la question.

On demandera donc des explications au ministère concerné. Le point 227 a trait au fait que le préambule ne cite pas la Loi sur l'aéronautique ou l'article du Règlement sur les mesures de sécurité relatives à l'aviation civile en vertu duquel l'Ordonnance est émise, même s'il s'agit de l'article 5.1 de la Loi et de l'article 4 du Règlement sur les mesures de sécurité relatives à l'aviation civile.

Le numéro 666 a trait à la liste des transporteurs aériens.

M. Eglington: La liste est simplement allongée.

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons au nunéro 622—le tarif des droits pour service d'électricité à Québec aux termes de la Loi sur le conseil des ports nationaux.

M. Robinson: Je propose l'emploi du terme «frais» pour remplacer le terme «droits», ce qui réglerait le problème.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense qu'il faut d'abord consigner en compte rendu le commentaire qui va dans le sens de la suggestion de M. Robinson. Le Comité est-il d'accord?

Des voix: D'accord.

DORS/74-622

TARIF DES DROITS POUR SERVICE D'ÉLECTRICITÉ À QUÉBEC—Modification
Loi sur le conseil des ports nationaux
C.P. 1974-2439

6 février 1975

L'article 14 de la Loi sur le Conseil des ports nationaux stipule en partie ce qui suit:

«Le gouverneur en conseil peut établir des règlements . . . pour . . .

(e) l'imposition et la perception de droits . . . pour tout service rendu par le Conseil . . . «

[*Text*]

All the items in the schedule bear a fixed and certain fee, or toll. Item 1, (Installation) however, reads "by arrangement". While the idea of a toll denotes certainty or variability with quantity or degree of use (vide Great Northern Railway Co. v. South Yorkshire Railway and River Dun Co. (1854) 9 Exch 642 per Coleridge, J., at pp 643-645), it does not extend to the levying of a charge which depends on the discretion of the person charging. However, it is difficult to see how any toll of a fixed incidence could be set for electrical installations. Perhaps the use of the word "toll" in section 14 is unsuitable especially as a toll traverse for movement and mooring is a concept totally unrelated to charges for services rendered or commodities supplied. The word charge might be thought more suitable.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No. 632 is the prohibition and withdrawal of certain lands from disposal order 1974 under the Yukon Plaser Mining Act. The commentary will be printed here.

SOR/74-632

PROHIBITION AND WITHDRAWAL OF CERTAIN LANDS FROM DISPOSAL ORDER, 1974

Yukon Placer Mining Act
Territorial Lands Act
P.C. 1974-2484

Feburary 7, 1975

The words "for the reason that the lands described in the schedule are required for a national park" have been omitted from the French text of pragraph (b) of the recitals. As soon as a Designated Instruments Officer has been appointed for the Department of Indian Affairs this defect will be communicated to him. Our copy of the Order in Council suffers the same defect.

Mr. Eglington: I should point out, Mr. Chairman, that now, since this was written, we do have an instruments officer for Indian Affairs.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So you have somebody you can write to and share your doubts.

Mr. Robinson: So we recommend that there be the insert in the French text, then.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps we should start each proceeding asking who is still without the pale, those who have not replied to us.

Senator Forsey and I had directed about a dozen letters to departments which had not furnished us contact. This was done about two weeks ago.

Mr. Eglington: And for the first time in four weeks I have come without my list of defaulters, but I know that the Solicitor General and Indian Affairs have replied.

• 1635

Miss Mayrand: They did, and in fact their letters arrived at the Privy Council . . .

Mr. Eglington: The Solicitor General wrote to the Privy Council.

[*Interpretation*]

Tous les postes de l'annexe comportent un certain droit fixe. Le poste 1 (installations) stipule cependant «sur entente». Alors que l'idée de droit montre la certitude ou la variabilité selon la quantité ou le degré d'utilisation (Voir Great Northern Railway Co. contre South Yorkshire Railway et River Dun Co. (1854) 9 Exch. 642 per Coleridge, J., pages 643-645), elle ne s'étend pas à l'imposition de frais qui relève de la discrétion de la personne les imposant. Cependant, il est difficile de voir comment un droit ayant une incidence fixe pourrait être établi pour les installations électriques. L'utilisation du mot «droit» dans l'article 14 ne convient peut-être pas surtout comme droit de passage pour les déplacements, et l'amarrage n'a absolument pas de lien avec les frais imposés pour les services ou les denrées fournies. Le mot frais peut sembler plus indiqué.

Le coprésident (M. McCleave): Le numéro 632 a trait au décret de 1974 de prohibition et de soustraction de certaines terres à l'aliénation aux termes de la Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon. Le commentaire doit être inséré au compte rendu.

DORS/74-632

DÉCRET DE 1974 DE PROHIBITION ET DE SOUSTRACTION DE CERTAINES TERRES À L'ALIÉNATION

Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon
Loi sur les terres territoriales
C.P. 1974-2484

Le 7 février 1975

La traduction de l'expression "for the reason that the lands described in the schedule are required for a national park" a été omise dans le texte français de l'alinéa (b) de l'introduction. Dès qu'un officier des textes réglementaires désigné sera nommé au ministère des Affaires indiennes, cet oubli lui sera signalé. La même erreur se trouve dans notre exemplaire du décret en conseil.

M. Eglington: Je vous fais remarquer, monsieur le président, qu'il y a maintenant aux Affaires indiennes un officier des textes réglementaires.

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez donc quelqu'un à qui vous pouvez vous adresser.

M. Robinson: Il s'agit de recommander que le texte français soit inséré.

Le coprésident (M. McCleave): Avant chaque réunion, il faudrait peut-être voir qui ne nous a pas répondu encore.

Le sénateur Forsey et moi-même avons peut-être écrit une douzaine de lettres à divers ministères, auxquelles nous n'avons pas eu encore de réponse. C'était il y a environ deux semaines.

M. Eglington: Et pour la première fois depuis quatre semaines, je suis venu aujourd'hui sans ma liste des ministères en faute; de toute façon, je sais que le Solliciteur général et le ministère des Affaires indiennes ont répondu.

Mlle Mayrand: Ils ont répondu puisque leurs lettres sont parvenues au Conseil privé . . .

M. Eglington: Le Solliciteur général a écrit au Conseil privé.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I see, so not only the mail, or the Post Office has trouble dealing with mail.

All right. Well, in any event, we are clearing it up. How many have we still left: about two or three that have not co-operated with us?

Mr. Eglington: I think it is slightly more than that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Perhaps we should have the names for the next meeting. We will follow it up, perhaps putting them on record and the Senator and myself sending them messages.

Mr. Eglington: I had a call from the Treasury Board late yesterday afternoon. Obviously, they were one of the principal people I was worried about and they are going to do something. They were ringing to find out what sort of persons other departments have nominated. So, we may get somebody.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Tell them nothing but high class individuals.

Now we go to SOR/75-9, the Canada Motor Vehicle Operators Hours of Service Regulations, an amendment under the Canada Labour Code, a commentary by counsel. It will be printed here, Mr. Mackenzie, and the matter taken up with the Ministry . . .

SOR/75-9

CANADA MOTOR VEHICLE OPERATORS HOURS OF SERVICE REGULATIONS, amendment
Canada Labour Code
P.C. 1974-2793

February 7, 1975

The authority cited in this present amending Regulation, as in the principal Regulations (SOR/72-430), is section 84 of the Labour Code. No specific section is cited i n SOR/73-665.

The correct enabling section would appear to be section 76 of the Labour Code and not section 84. This matter will be taken up with the Ministry of Labour.

Mr. Robinson: I would suggest, Mr. Chairman, that the section be recited in the first part, and in the second part it would seem that the fact that it will be taken up with the Minister of Labour should be satisfactory to us.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good.

Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Number SOR/75-28 Royal Canadian Mounted Police Superannuation Regulations, an amendment under the Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act. The commentary will be printed here.

SOR/75-28

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE SUPERANNUATION REGULATIONS, amendment
Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act
T.B. 732727

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Donc il n'y a pas que les postes qui ont du mal à acheminer le courrier.

Combien en reste-t-il? Environ deux ou trois qui n'ont pas encore coopéré?

M. Eglington: Je pense que c'est un peu plus.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Nous pourrons y revenir à la prochaine réunion. Nous pourrons peut-être citer les noms des ministères concernés dans le compte rendu; le sénateur et moi-même également pourrons leur faire parvenir des messages.

M. Eglington: J'ai reçu un appel du Conseil du Trésor hier après-midi. C'est un des ministères qui a fait défaut et qui va tenter de corriger la situation. On essayait de savoir ce que les autres ministères avaient fait. Il se peut donc que ce ministère bouge.

Le coprésident (M. McCleave): Dites leur que les autres ministères ont nommé des gens de tout premier ordre.

Nous passons au DORS/75-9, Règlements du Canada sur la durée du service des conducteurs de véhicules automobiles, une modification au Code canadien du travail. Le commentaire doit être porté au compte rendu; le ministère sera contacté . . .

DORS/75-9

RÈGLEMENTS DU CANADA SUR LA DURÉE DU SERVICE DES CONDUCTEURS DE VÉHICULES AUTOMOBILES—modification
Code canadien du travail
C.P. 1974-2793

Le 7 février 1975

L'autorisation donnée dans le présent Règlement de modification comme dans le Règlement principal DORS/72-430 est l'article 84 du Code du travail. On ne cite pas d'article dans le DORS/73-665.

L'article habilitant semblerait être l'article 76 du code du travail et non l'article 84. Le ministère du Travail va régler cette question.

M. Robinson: Je propose que l'article soit cité; le fait que le ministre du Travail va s'occuper de la chose devrait nous suffire.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Le DORS/75-28, Règlements sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada, une modification de la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada. Le commentaire doit figurer au compte rendu.

DORS/75-28

RÈGLEMENTS SUR LA PENSION DE RETRAITE DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA, modification
Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada
C.T. 732727

[*Text*]

February 12, 1975

The authority of the Treasury Board, in lieu of the Governor in Council, to prescribe under section 22 of the Act the amount of two and one-half times the amount payable under section 4 flows from section 5(2) of the Financial Administration Act.

The power to prescribe a contribution of twice the amount payable under section 30 of the Act vests in the Treasury Board direct pursuant to section 32 of the Act, added by R.S.C. 1st supp. chapter 36. Section 22 of the Act does not extend to empowering anyone to prescribe amounts payable in relation to section 30.

Consequently, an adequate recital of authority would read:

> "The Treasury Board, pursuant to section 5 of the Financial Administration Act, and sections 22 and 32 of the Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act, as amended by R.S.C. 1st supp. chapter 36, is pleased . . ."

The principal effect of this amendment is to correct the error made in SOR/71-56 which required the contribution of "twice the amount that would be required to be paid by him under section 47 of the Act, had he not been so absent . . .". There is no section 47; nor was there on 14th January 1971.

Mr. Eglington: This particular one is not just a situation of absence or lack of recital. It is in effect, a misleading recital.

Mr. Robinson: I will recommend the recommendation of our counsel in this, as it is set out in these notes.

Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SI/75-2 a Proclamation prescribing designs, dimensions and composition of Olympic coins—Series III under the Olympic Act.

The counsel's commentary will be published here.

SI/75-2

PROCLAMATION PRESCRIBING DESIGNS, DIMENSIONS AND COMPOSITION OF OLYMPIC COINS—Series III
Olympic Act

February 17, 1975

This Proclamation was made on 10th October 1974 but not published until 8th January 1975. (It was registered on 8th January 1975) There is no requirement in the Statutory Instruments Act that a statutory instrument, not being a regulation, should be registered or published within any time limited from the date of the instrument. Section 6 of the Act simply directs the Clerk of the Privy Council to register a statutory instrument of the class, Proclamations. However, a delay of three months affords an appearance of sloppiness in administration for which there may be a reasonable explanation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Who is responsible for the Olympic Act?

Mr. Eglington: I do not know, Mr. Chairman, who is responsible for that. I suspect it would be National Health and Welfare.

[*Interpretation*]

Le 12 février 1975

Le pouvoir du Conseil du Trésor, en remplacement du gouverneur en conseil, de prescrire, en vertu de l'article 22 de la Loi, la somme de deux fois et une demie le montant payable aux termes de l'article 4 découle de l'article 5(2) de la Loi sur l'administration financière.

Le pouvoir de prescrire une contribution double du montant payable aux termes de l'article 30 de la Loi est accordé au Conseil du trésor par le nouvel article 32 ajouté à la Loi (S.R.C., 1re supp. chapitre 36). L'article 32 de la Loi n'accorde à personne le droit de prescrire les montants payables en vertu de l'article 30.

En conséquence, on pourrait décrire ainsi le pouvoir accordé:

> «Le Conseil du Trésor, conformément à l'article 5 de la Loi sur l'administration financière et les articles 22 et 32 de la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada, modifié (S.R.C., 1re supp. chap. 36) est heureux . . .»

La présente modification vise principalement à rectifier l'erreur commise dans le Règlement DORS/7156 qui exigeait les contributions «doubles du montant qu'il serait tenu de payer en vertu de l'article 47 de la Loi s'il n'avait pas été absent . . .». Il n'existe pas d'article 47, et il n'y en avait pas le 14 janvier 1971.

M. Eglington: Ici, ce n'est pas le fait qu'il n'y a pas d'exposé. L'exposé est erroné.

M. Robinson: Je propose la rectification énoncée dans le commentaire.

D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): TR/75-2, Proclamation prescrivant le dessin, les dimensions et la composition des pièces olympiques—série III, Loi sur les jeux olympiques.

Le commentaire est inséré au compte rendu.

SI/75-2

PROCLAMATION PRESCRIVANT LE DESSIN, LES DIMENSIONS ET LA COMPOSITION DE PIÈCES OLYMPIQUES. Série III,
Loi sur les Jeux Olympiques de 1976.

Le 17 février 1975.

La présente proclamation a été prononcée le 10 octobre 1974, mais elle n'a été publiée et enregistrée que le 8 janvier 1975. La Loi sur les textes réglementaires ne prend aucune disposition stipulant qu'un texte réglementaire autre qu'un Règlement doit être enregistré ou publié dans un délai précis à la suite de sa proclamation. L'article 6 de la Loi enjoint simplement le greffier du Conseil privé d'enregistrer un texte réglementaire de la catégorie des proclamations. Par contre, un délai de trois mois révèle un certain laisser-aller d'ordre administratif, pour lequel il peut peut-être y avoir une explication raisonnable.

Le coprésident (M. McCleave): Quel ministère est chargé d'appliquer la Loi sur les Jeux Olympiques de 1976?

M. Eglington: Je ne sais pas, monsieur le président. Je suppose que c'est le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

[*Texte*]

Mr. Robinson: I wonder if we could ask them what the general practice is with regard to this kind of situation and also maybe we could suggest that they reconsider this three-month delay situation.

Mr. Eglington: Normally, Mr. Robinson they are published as the proclamations are made.

Mr. Balfour: I wonder if we should substitute the word carelessness for sloppiness.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, perhaps other people would like to add other words. They will all be on record, in any event. I will give you a few moments to think of other words that come to mind. But three months does seem . . .

An hon. Member: Criminal negligence?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I was going to say unconscionable but I think that is a little weak.

Mr. Eglington: We could simply add there, "for which there may yet be a reasonable explanation."

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, thank you very much.

Finally to SI/75-8, the Abandonment of Branch Lines Prohibition Orders No. 3 and No. 4 under the Railway Act. And there is a commentary which is herewith published.

SI/75-8

ABANDONMENT OF BRANCH LINES PROHIBITION ORDERS NO. 3 AND NO. 4
Railway Act
P.C. 1974-2880

February 17, 1975

These Orders are made pursuant to section 258(1) of the Railway Act. To the extend that railway companies continue to operate services on their lines at a loss, charges may be cast upon the Revenue by section 258(2), pursuant to which the companies may claim the amount of the loss from the Minister.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What is the point, Mr. Robinson?

Mr. Robinson: I was wondering where counsel's recommendation is. I could not figure . . .

Mr. Eglington: There is no recommendation, Mr. Robinson. That is merely an explanatory note in terms of criterion 11, simply pointing out that the result of the order and the preservation of the railway lines will involve naking up the loss of the railway companies.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that concludes the business for today. On Tuesday, March 11, 1975, we will have Mr. John Reid as a witness before us dealing with the guidelines. He would be asked to provide examples and the showing of how things fit within the government criteria or do not fit within the government criteria.

• 1640

Mr. Hnatyshyn: At what time is that meeting?

[*Interprétation*]

M. Robinson: Nous pourrions peut-être demander au Ministère quelle est sa pratique de façon générale et lui proposer de revoir ce délai de trois mois.

M. Eglington: Habituellement, monsieur Robinson, c'est fait en même temps que la proclamation.

M. Balfour: Je me demande si on ne pourrait pas remplacer «laisser-aller» par «relâchement».

Le coprésident (M. McCleave): Il y en a peut-être d'autres qui veulent proposer des changements. De toute façon, je sais que c'est inscrit au compte rendu. Je vous accorde quelques instants. De toute façon, trois mois . . .

Une voix: On pourrait parler de négligence criminelle?

Le coprésident (M. McCleave): On pourrait parler de manque de conscience professionnelle, mais c'est peut-être un peu faible.

M. Eglington: Peut-être suffirait-il de dire: «Pour lequel il n'y a pas d'explication raisonnable».

Le coprésident (M. McCleave): D'accord, je vous remercie.

Enfin, TR/75-8, Décret nos 3 et 4 interdisant l'abandon d'embranchement, Loi sur les chemins de fer. Le commentaire qui s'insère ici.

DÉCRETS Nos 3 ET 4 INTERDISANT L'ABANDON D'EMBRANCHEMENT
Loi sur les chemins de fer.
C. P. 1974-2880

Le 17 février 1975.

Les présents décrets sont établis en vertu de l'article 258(1) de la Loi sur les chemins de fer, dans la mesure où les sociétés ferroviaires continuent d'exploiter leurs lignes à perte réelle, celle-ci peut être imputée au Fonds du revenu consolidé aux termes de l'article 258(2). Les sociétés peuvent, aux termes de cet article récalmer le montant de la perte réelle auprès du ministre des Finances.

Le coprésident (M. McCleave): Y a-t-il une autre question, monsieur Robinson?

M. Robinson: Je me demande quelle est la recommandation du conseiller. Je ne puis trouver . . .

M. Eglington: Il n'y a pas de recommandation, monsieur Robinson. Il ne s'agit que d'une note explicative concernant le critère 11 et indiquant que le résultat du règlement est le maintien des embranchements qui signifie qu'il faudra combler les pertes des compagnies de chemins de fer.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que c'est tout pour aujourd'hui. Le mardi 11 mars 1975, nous entendrons M. John Reid concernant les directives. On lui demandera de donner des exemples et d'indiquer de quelle manière les critères du gouvernement sont appliqués.

M. Hnatyshyn: A quelle heure la réunion aura-t-elle lieu?

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Unfortunately it is at 8 o'clock at night. We are caught in the block system and so far have been unable to get ourselves out of it; so Tuesday night at 8 o'clock.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): A huit heures en soirée, malheureusement. Nous devons nous en tenir à la répartition du temps qui a été fixé.

Issue No. 19

Tuesday, March 11, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 19

Le mardi 11 mars 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government Publications

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Guidelines for Motions for the Production of Papers and Subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business

CONCERNANT:

Exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et L'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques

UNIVERSITY OF TORONTO

APPEARING:

Mr. John M. Reid,
Parliamentary, Secretary
to President of the Queen's
Privy Council for Canada

COMPARAÎT:

M. John M. Reid,
secrétaire parlementaire
du président du Conseil privé
de la Reine du Canada.

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

28792—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman: Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÉGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président: M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 11, 1975
(19)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8:10 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey and Godfrey.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Balfour, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), McCleave and Railton.

Appearing: Mr. John Reid, M.P., Parliamentary Secretary to the President of the Privy Council.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference dated Thursday, December 19, 1974 relating to Guidelines for Motions for the Production of Papers and the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, February 18, 1975, Issue No. 13.*)

Mr. Reid made a statement.

Agreed,—That certain statutory prohibitions to disclosure of information be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix RSI-11*).

Mr. Reid answered questions.

At 10:15 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 11 MARS 1975
(19)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 20 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey et Godfrey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Balfour, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), McCleave et Railton.

Comparaît: M. John Reid, député, secrétaire parlementaire auprès du président du Conseil privé.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 19 décembre 1974 relatif à l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et l'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques. (*Voir le procès-verbal du mardi 18 février 1975, fascicule nº 13*).

M. Reid fait une déclaration.

Il est convenu,—Que des interdictions légales de divulguer certains renseignements soient jointes aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice RSI-11*).

M. Reid répond aux questions.

A 22 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

A. B. Mackenzie

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, March 11, 1975.

• 2011

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. We not only have a quorum for the transaction of our business, but we also have our witness. There is Mr. John Reid, the Parliamentary Secretary to the President of the Privy Council, and if you are late again, Mr. Reid, I am going to tell some of those Cabinet ministers you have been socking in the House of Commons.

His adviser is Miss Denise Pacquette, and when the agenda was sent originally to you it noted that she was Chief of the Parliamentary Enquiries and Co-ordination Division, but since Friday she now rejoices in the title, and we compliment and felicitate her upon achieving same, of Co-ordinator of Parliamentary Returns.

Mr. Reid, do you have an opening statement?

Mr. John Reid (Parliamentary Secretary to the President of the Privy Council): Mr. Chairman, I do not have a prepared opening statement, but I would like to make a number of comments. The document you have before you is an attempt by the Cabinet to find some means of regulating the flow of information to members of Parliament, both in the House of Commons and the Senate, and they apply not only to questions . . .

Mr. Balfour: On a point of order, Mr. Chairman . . .

An hon. Member: Which document?

Mr. Balfour: . . . we do not seem to have the document before us.

An hon. Member: It is the criteria.

Mr. Reid: This is the document that was referred to, the criteria.

Mr. Leblanc (Laurier): Fine. Okay, we have that here.

Mr. Reid: Their importance goes far beyond just papers because they are also used as criteria in determining what material will be made available in part in answers to members' written questions on the Order Paper and, indeed, to all inquiries that are made to the government for information. So the document is of considerable importance beyond its apparent limited range.

I have been asked to come here with a list of examples as to how these . . .

Senator Godfrey: These criteria just mention documents. Did you say that they are wider than that?

Mr. Reid: They are. We used them as a means of interpreting what kind of confidential information shall be given when members submit written questions, when they write to a department and ask for information, or when a citizen makes the same request. So, the guidelines have a wider application than just to the production of documents because sometimes material can be contained in a document which is requested, but we cannot produce the document because of the confidentiality of the material, although we can produce the information or other information which may well be contained in that document. Therefore, in dealing with all other information we also use these criteria as well, and it is a far more important document than it might on the surface appear.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 11 mars 1975

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre, s'il vous plaît. Non seulement nous avons le quorum, mais nous avons nos témoins. Il s'agit de M. John Reid, secrétaire parlementaire du président du Conseil privé, et s'il est encore en retard, je vais avertir les ministres du Cabinet qu'il a fait le maussade à la Chambre des communes.

Sa conseillère est M^lle^ Denise Pacquette; au moment où l'avis a été préparé, elle dirigeait la division de la Coordination et des recherches parlementaires; depuis vendredi, et nous l'en félicitons, elle est coordonnatrice des rapports parlementaires.

Monsieur Reid, vous avez une déclaration d'ouverture?

M. John Reid (Secrétaire parlementaire du président du Conseil privé): Monsieur le président, je n'ai pas préparé de déclaration, mais je voudrais faire quelques observations. Le document que vous avez en main constitue une tentative de la part du Cabinet de trouver un moyen de contrôler le flux de l'information qui parvient aux parlementaires, tant à la Chambre des communes qu'au Sénat, et il a trait non seulement aux questions . . .

M. Balfour: J'invoque le Règlement, monsieur le président . . .

Une voix: De quel document s'agit-il?

M. Balfour: . . . nous n'avons pas en main le document.

Une voix: Il s'agit des critères.

M. Reid: C'est le document qui a trait aux critères.

M. Leblanc (Laurier): Nous l'avons.

M. Reid: Les critères n'ont pas seulement trait aux documents; ils servent également à déterminer ce qui doit être divulgué en réponse aux questions écrites des députés et à toutes les demandes d'information adressées au gouvernement. Le document a dont une importance considérable.

On m'a demandé de vous donner une série d'exemples démontrant . . .

Le sénateur Godfrey: Il n'est question que des documents. Vous voulez dire que les critères vont plus loin?

M. Reid: En effet. Ils sont utilisés pour déterminer quel genre d'information confidentielle doit être communiquée aux députés en réponse à leurs questions écrites, en réponse à leurs demandes d'information au ministère également, en réponse à leurs demandes d'information au ministère également, en réponse à toutes les demandes d'information. Le document ne vise donc pas que la production de documents, puisqu'il peut s'agir seulement de renseignements qui sont contenus dans un document. Le document lui-même ne peut être produit à cause de son caractère confidentiel, mais il est possible d'en extraire certains renseignements qui pourraient être utiles. Pour toutes les demandes d'information, nous utilisons ces critères, et le document a une importance beaucoup plus considérable qu'on ne serait porté à le croire.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I take it, Mr. Reid, this spills somehow into the area also of the subject matter of Mr. Baldwin's bill, the public's right to know. Even if they do not get direct information, you are saying that by using this device they can sometimes receive information they are asking for in a somewhat indirect form. Is that correct?

Mr. Reid: That is correct, and this is what is happening now.

For example, the number of request for documents has declined, while the number of questions on the Order Paper has increased, and to some extent there has been a refocusing of members' initiatives in this field in order to obtain information in an indirect way rather than getting the original document.

Mr. Hnatyshyn: Why is that, may I ask? Why is that in your estimation?

Mr. Reid: Why is it? In many cases there is information contained in the documents which we would not like to make available, but there is also additional information which we are prepared to make available. In addition, there may be some information which may well be confidential included with information which is perfectly admissible, and if we gave you the document we would have to give you both, but if you ask a question we could give you the information you require.

Mr. Hnatyshyn: So you surmise then that members are more inclined to ask questions than ask for documents because of the reluctance of the government to produce documents in the past. Is that a fair assessment of your . . .

Mr. Reid: No, I think because what happens is that if you do go after documents normally you will find that you will get a mass of material and you are right back where you started from. In other words, asking questions forces the government to some extent to sift through masses of material to come up with the information you may require. If we gave you the documents or we gave you access to the documents, you might find that that was useless. You would be swamped.

• 2015

Mr. Hnatyshyn: I can foresee this. I am sorry to interrupt your presentation . . .

Mr. Reid: By all means.

Mr. Hnatyshyn: But there is a point I think needs to be made about interpretation of information and so on. I want to develop that with you at some point in the course of the evening.

Mr. Reid: By all means. We have a number of problems involved in this that I would like to briefly touch upon outside the question of information. One of the questions that have to be faced—and I think this Committee should face up to it—is how much information at what cost. The cost of producing documents that are requested, the cost of producing information on the Order Paper sometimes reaches horrendous proportions. We have begun an experiment beginning this Monday in which all questions that are being placed on the Order Paper will be costed, and we intend to do this for all questions on the Order Paper for the next six weeks.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose qu'il rejoint le bill de M. Baldwin sur le droit du public à l'information. Vous dites que même s'il est impossible de procéder de façon directe, il y a un moyen d'obtenir des renseignements d'une façon indirecte. C'est bien cela.

M. Reid: Et c'est ce qui se passe actuellement.

Par exemple, le nombre de demandes de documents a diminué alors que le nombre de questions inscrites au feuilleton a augmenté; il y a eu regain d'initiatives de la part des députés à cet égard de sorte que les renseignements sont obtenus de façon indirecte plutôt que de la façon directe, par la production de documents.

M. Hnatyshyn: Mais pourquoi, selon vous?

M. Reid: Bien souvent, il y a des documents qui contiennent des renseignements que nous ne voulons pas communiquer, mais également d'autres que nous sommes prêts à révéler. Il peut y avoir des renseignements de caractère confidentiel mêlés à d'autres parfaitement communicables. En confiant le document, il faudrait révéler les deux, mais en réponse à une question, il est possible d'extraire les renseignements désirés.

M. Hnatyshyn: Vous supposez que les députés sont plus enclins à poser des questions qu'à demander des documents à cause de l'hésitation du gouvernement à les produire. Peut-on dire . . .

M. Reid: Pas nécessairement, parce que si on demande des documents, on reçoit souvent toute une documentation à partir de laquelle il est impossible d'extraire exactement ce qu'on recherche. En d'autres termes, en posant des questions, on force le gouvernement à examiner des masses de documents pour en tirer exactement ce qu'on désire. Si on cédait les documents ou si on le permettait l'accès, ils ne pourraient n'être d'aucune utilité.

M. Hnatyshyn: Je m'en rends très bien compte. Je m'excuse de vous interrompre . . .

M. Reid: Mais je vous en prie.

M. Hnatyshyn: Mais il faut parler de l'interprétation qu'on peut donner à certains renseignements. Je tiens à revenir sur cette question au cours de la soirée.

M. Reid: J'espère que vous le ferez. Il y a plusieurs problèmes qui doivent être réglés en dehors de la seule question de l'information. Un des problèmes, et je pense que le Comité doit s'y pencher, est le volume de l'information et son coût. Les frais occasionnés par la production des documents et les frais occasionnés par les questions inscrites au *Feuilleton* atteignent parfois des proportions incroyables. Nous avons introduit depuis lundi un barème permettant d'établir ce que coûtent les questions inscrites au *Feuilleton* et nous entendons le mettre à l'essai pendant six semaines.

[*Text*]

Mr. Leblanc (Laurier): How are you going to achieve the costing?

Mr. Hnatyshyn: How are you going to measure? Are you going to take time and salaries? What is the basis of your costing?

Mr. Reid: We are going to work it on the basis of man-hours primarily and try to work out some kind of figures across the board that we can apply to questions.

Mr. Hnatyshyn: Does that include the Minister's time?

Mr. Reid: No. This would only be departmental time. If the question was put to a Minister, for example, questions on his staff or his travelling that had to be answered by his office, then presumably we would charge that up too.

Mr. Hnatyshyn: What about an example? One irksome experience that I had recently was in trying to establish what I thought was a straight forward piece of information about the CBC, which I now gather is sacrosanct. You cannot ask them about costing and so on, but you sort of ask the question, how much does a certain project in the CBC cost? Then you get the answer back that it is not the practice of the CBC to supply this information on their internal management. As I say, I thought it was an innocuous question about the cost of the logo development and the production of the logo. It had nothing to do with their programming. It was a legitimate question about dollars and cents, and as a citizen shareholder of that Corporation I thought I should be entitled to it. They give you back an answer of that sort. Are you going to include whatever time it took to go through all the functionaries in the CBC to come up with that conclusion when you get a nil return, or are you still going to spend time even if you get a no answer to these things, after they have had some sort of board meeting to decide that this would be dangerous information for the public ears?

Mr. Reid: I think you would find, sir, that in the answering of what we might term as policy questions, such as that, the cost is almost non-existent.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): A rubber stamp would suffice.

Mr. Hnatyshyn: The answer is in about the same category.

Mr. Railton: Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, Dr. Railton. I have you down for questions too. Everybody else is enjoying Mr. Reid's speech but before we return to it, we will aks you to ask your questions.

Mr. Railton: I was just wondering about this Order Paper and the written questions. We have 2,000 now, I believe. Would it not be a good idea to attribute the cost of all these questions to each member? A lot of them I would say are not too important from the standpoint of the welfare of Canada. Would it not be nice to know how much a certain member has been costing the country for asking, shall I say, questions which are not too important?

Mr. Reid: May I put it this way, Dr. Railton. What we are trying to do is to work out some kind of equation between cost and amount of information because since the guidelines have been down, with the basic philosophy that the government shall make as much information available as possible, the cost to the departments has gone up substantially because an attempt has been made to answer questions much more fully and completely than had been the

[*Interpretation*]

M. Leblanc (Laurier): De quelle façon allez-vous établir ces coûts?

M. Hnatyshyn: Sur quoi vous fonderez-vous? Entendez-vous calculer le temps et les salaires? Quels seront vos critères?

M. Reid: Nous allons calculer le nombre d'heures-hommes et essayer d'établir une formule que nous pourrons utiliser pour toutes les questions.

M. Hnatyshyn: Y compris le temps du Ministre?

M. Reid: Non, il s'agira seulement du temps que devrons consacrer les ministères. Si les questions s'adressent directement au Ministre et concernent son personnel, ses déplacements, et que c'est son bureau qui doit répondre, le temps du personnel sera certainement inclus.

M. Hnatyshyn: Peut-on donner un exemple? J'ai eu une expérience assez curieuse récemment lorsque j'ai essayé d'obtenir un renseignement en apparence simple concernant Radio-Canada, qui semble être devenue un objet consacré tout à coup. Il semble qu'il soit impossible de demander combien a pu coûter tel ou tel projet de la Société. On m'a répondu que la Société Radio-Canada n'avait pas l'habitude de donner des renseignements concernant la gestion interne. Je pensais que ma question était tout à fait recevable; elle avait trait au coût du nouveau symbole. Ce n'était pas lié à la programmation. Je voulais savoir combien il avait coûté et je pensais qu'en tant qu'actionnaire de la Société, j'avais le droit d'obtenir cette information. Voilà le genre de réponse que j'ai eue. Allez-vous à partir de maintenant calculer tout le temps qu'il faudra aux fonctionnaires de la Société Radio-Canada pour en venir à une conclusion comme celle-là, pour donner une réponse qui ne signifie rien du tout? Allez-vous calculer le temps qu'il aura fallu au Bureau de direction pour déterminer que tel ou tel renseignement ne doit pas être communiqué?

M. Reid: Vous constaterez que les réponses aux questions qui auront trait à ce que nous considérons des sujets politiques ne coûteront pas grand-chose.

Le coprésident (M. McCleave): Il n'y aura qu'à faire tamponner.

M. Hnatyshyn: C'est tout ce que vaudra la réponse.

M. Railton: Monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Railton. J'ai déjà inscrit votre nom sur ma liste. Tout le monde se met de la partie, je suppose que vous pourrez y aller dès maintenant.

M. Railton: Concernant les questions inscrites au *Feuilleton*, je pense qu'il y en a environ 2,000 actuellement. Ne faudrait-il pas en imputer le coût au député? Beaucoup de ces questions, ne sont pas tellement importantes du point de vue du bien-être du Canada. Ne serait-il pas utile de savoir que tel ou tel député a coûté tant au pays à cause de ses questions souvent inutiles?

M. Reid: Nous essayons d'en arriver à une équation qui tienne compte à la fois du coût et de la quantité d'information puisque les nouvelles directives du gouvernement voulant disséminer l'information le plus possible, les coûts que doivent assumer les ministères ont augmenté considérablement; ils essaient de répondre aux questions de façon beaucoup plus complète qu'auparavant. Les coûts au ministère ont augmenté considérablement. Mais il y a plus,

[*Texte*]

case in the past. That means that the cost to the department has been substantially increased. It also means that with this philosophy involved and the fact that there seems to be a fair amount of leniency permitted in questions going down on the Order Paper—they are not screened as much as I would like to see them screened—that means we are running into very real problems of cost efficiency. To answer all the questions that are put on the Order Paper concerning a particular department, that department may have to spend a considerable amount of funds to get them the answers as quickly as possible.

• 2020

We can reduce the cost of answering the questions if we reduce the accuracy and the amount of information. Some of those orders for returns that I table on Mondays and Wednesdays are very thick indeed, representing a great deal of effort and man-hours. Now that we have been into this directive 45 for the production of papers we have applied it to the answering of questions. We have about 2½ years experience with it and now we are beginning to assess it in terms of cost. We have to try to come up with some formula because it is getting out of hand and departments are complaining.

Mr. Balfour: Could you give us some idea of the magnitude of the cost involved, in total, just a ballpark figure?

Mr. Reid: Let me put it this way. The departments come and they complain to us about individual questions, that such and such a question ought not to have been permitted and should have been ruled out of order, that they cannot produce it except at excessive cost. But we have had questions, of which I am aware, that have cost $200,000 to reply to, an individual question. We have a number of questions that we have answered this year which have been in the range of $75,000 to $100,000. We have to make some decisions on this. We want to have open access but at what cost? That is not a very easy judgment to make. These are the exceptional questions, of course, but I think if you were to go over the Order Paper and look at what is available as samples, that you would find a number of questions.

For example, there is the question we were looking at this morning: How much did the government of Canada buy from each province? Supply and Services purchases maybe 65 to 70 per cent of the total amount so we can obtain the gross figures. The breakdown within Supply and Services becomes fairly complicated because they may buy in Toronto but have it delivered in Saskatchewan. By the time you circularize every other department as to precisely what it has purchased in terms of paper clips and everything . . .

Mr. Balfour: I think your example is the rule rather than the exception.

Mr. Reid: My God, you know . . .

Mr. Hnatyshyn: That is my question, incidentally.

Mr. Reid: My point is that that becomes an extraordinarily expensive operation. In addition to just gathering the raw material you then have to check everything out again, because there tends to be some duplication of records that are kept between departments and Supply and Services. When you say the government; we are going through all the agencies as well as all the departments, and the costs involved become totally unreasonable.

[*Interprétation*]

la nouvelle tendance qui veut qu'il y ait beaucoup plus de souplesse concernant les questions pouvant être inscrites au *Feuilleton*, beaucoup plus de souplesse que je n'en souhaiterais moi-même, a fait qu'il est beaucoup plus difficile de justifier ces coûts. Pour répondre à toutes les questions qui le concerne, un ministère doit faire face à des coûts considérables.

Il est facile de réduire les coûts, mais aux dépens de la qualité et de la quantité d'information. Certains des documents que j'ai déposés le lundi et le mercredi étaient extrêmement volumineux et représentaient beaucoup d'efforts et d'heures. Maintenant que la directive nº 45 relative à la production des documents s'applique aux questions, nous pouvons aborder le problème des coûts. Nous avons maintenant deux ans et demi d'expérience; toutefois nous devons trouver une formule; la situation devient intolérable et les ministères commencent à se plaindre.

M. Balfour: Pouvez-nous donner une idée approximative des coûts qui peuvent être occasionnés?

M. Reid: Les ministères se plaignent du fait que certaines questions n'auraient pas dû être acceptées, qu'elles auraient dû être déclarées irrecevables, parce qu'il est impossible d'y répondre sans s'exposer à des coûts considérables. Certaines questions ont coûté jusqu'à $200,000. Il y en a eu encore cette année qui ont dû coûter de $75,000 à $100,000. Il faut que quelqu'un prenne une décision. L'accès à l'information c'est bien, mais à quel prix? Il n'est pas toujours facile de répondre. Les cas que je vous ai cités sont des exceptions, mais vous n'avez qu'à examiner le *Feuilleton* pour voir qu'un certain nombre de questions sont de cet ordre.

Par exemple, il y a une question concernant les achats que peut faire le gouvernement du Canada dans chaque province. Le ministère des Approvisionnements et Services achète environ 65 ou 70 p. 100 du total; il y a possibilité d'obtenir certains chiffres. Là encore, la répartition à l'intérieur du ministère des Approvisionnements et Services est assez difficile à faire; certains achats ont pu être effectués à Toronto, mais les livraisons ont été faites en Saskatchewan. Il faut faire le tour de tous les ministères pour savoir exactement ce qui a été acheté . . .

M. Balfour: L'exemple que vous donnez est plutôt la règle que l'exception.

M. Reid: Mais vous savez très bien . . .

M. Hnatyshyn: Soit dit en passant, c'est une de mes questions.

M. Reid: Tout ce que je veux dire, c'est que les réponses à ces questions peuvent coûter très cher. En plus de réunir tous les renseignements, il faut les vérifier, parce qu'il y a chevauchement de ministère à ministère, voire à l'intérieur du ministère des Approvisionnements lui-même. Il faut passer par toutes les agences et tous les ministères, de sorte que les coûts deviennent déraisonnables.

[*Text*]

Is that information worth it? If that information is worth it, then the cost is worth it.

Mr. Hnatyshyn: I will not argue the merits of the question . . .

Mr. Reid: Who is to decide?

Mr. Hnatyshyn: There are two aspects to which I would like to draw your attention. One is that I would like to get more elucidation on this costing factor. It seems to me that there is a sort of subtle suggestion here. Maybe I am reading too much into it; of censorship over what a member should be entitled to ask for because it is a very easy way out for any government to say that it is going to cost a lot of money. It depends then very much on how you assess those costs.

Mr. Reid: I was just raising the item as part of questions that I think the Committee should be looking at when they are discussing these guidelines. I would never want to be in a position to say that we should not answer a question because of cost. What we are looking for, from this committee are guidelines.

Mr. Baldwin: On a point of order, Mr. Chairman.

In the question of costing, when the government is looking into this—and some of these costs are considerable—where they could balance it in the possibility of being able to assess how much cheaper it might be to have these civil servants gathering information and conceiving programs, which eventually end up with the country and spending a hell of a lot more money.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think I am going to step in and suggest that perhaps we get ourselves back to what we are really dealing with: the production of papers. I realize that there is an overlapping because of the criteria that are being used and that everybody wants to get answers to questions but our job is to examine the criteria from the standpoint of the notice for the production of papers, and, I gather, the fact that there is similar criteria in connection with questions. I do not really think it is squarely before us.

Mr. Baldwin: No, that is what I was trying to get at.

Mr. Leblanc (Laurier): It seems to be the main document that we are going to examine tonight—and number seven is there.

Mr. Railton: Mr. Chairman, could there not be ceilings and things. You see, there are certain departments would not like to go above a certain ceiling in spending money to answer questions; certainly members should not go above each member's ceiling; there should be a ceiling, perhaps, for the session—how much money is spent on these things; and maybe there should be ceilings for parties.

I rather think, myself, that if we are going to really look at spending in the government and talk about it seriously, we had better put ceilings on the amount of money that is spent on answering questions; and maybe the parties themselves should be responsible for the number of questions and the cost of the questions.

For instance, the Conservative Party, on their representations, should represent so much spending for answering questions. So should the NDP, Social Credit and the Independent; and so should the Liberals.

[*Interpretation*]

Est-ce que l'information en vaut la peine? Je suppose que si l'information en vaut la peine, le coût en vaut la peine.

M. Hnatyshyn: Je ne veux pas défendre la question . . .

M. Reid: Mais qui doit décider?

M. Hnatyshyn: Je voudrais attirer votre attention sur deux choses. D'ailleurs, je voudrais avoir plus de détails concernant l'établissement des coûts. Peut-être suis-je trop soupçonneux, mais j'y vois une forme de censure sur la nature de l'information qu'un député peut demander. Le gouvernement peut toujours dire qu'il en coûte trop cher de répondre à telle ou telle question. Il faut voir de quelle façon on établit les coûts.

M. Reid: Je soulevais ce cas comme un exemple de ce que le comité devrait discuter lorsqu'il examine les directives. Je ne voudrais pas avoir à refuser une question parce qu'elle coûterait trop cher. Ce que le comité doit examiner, ce sont les directives.

M. Baldwin: J'invoque le Règlement, monsieur le président.

Pour ce qui est des coûts, dont certains sont astronomiques, le Gouvernement examine la possibilité de les équilibrer en voyant s'il ne serait pas plus économique de demander aux fonctionnaires de rassembler des renseignement et de concevoir des programmes destinés au pays de toute façon.

Le coprésident (M. McCleave): Je vais intervenir et proposer que nous revenions au sujet qui nous occupe: la production de documents. Je me rends compte qu'il y a des recoupements en raison des critères qui sont utilisés et du fait que chacun veuille qu'on réponde à ces questions mais notre tâche est d'examiner les critères en vertu desquels on doit accepter une motion portant production de documents et également nous devons nous pencher sur des critères semblables quant aux questions. Je ne crois pas que nous ayons fait le tour de la question.

M. Baldwin: Non, et voilà où je voulais en venir.

M. Leblanc (Laurier): Il semble que ce soit le principal document que nous ayons à étudier ce soir—et cela couvre le numéro 7.

M. Railton: Monsieur le président, pourrait-il y avoir un plafond? Voyez-vous, certains ministères ne sont pas prêts à dépenser un montant illimité pour répondre aux questions; quant aux députés ils ne devraient certainement pas dépasser la limite qui leur est imposée; chaque session, on devrait imposer un plafond sur l'argent dépensé pour ce genre de choses; peut-être que les partis devrait également se voir imposer une limite.

Selon moi, si nous envisageons sérieusement d'examiner les dépenses gouvernementales et si nous voulons en discuter sérieusement, il faudrait que l'on fixe le plafond des dépenses engagées pour répondre aux questions; peut-être que ce sont les partis eux-mêmes qui devraient être responsables du nombre et du coût des questions.

Par exemple, quant il rend des comptes, le parti conservateur devrait préciser quel montant a été dépensé pour répondre aux questions. Il en va de même pour le Nouveau Parti Démocratique, pour le Crédit Social et pour les députés indépendants; de même pour ce qui est des libéraux.

[*Texte*]

My own feeling is that unless you put ceilings on the thing, you have not really come to grips with the cost of government, and I think the cost of government bothers everybody in this country.

The joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Chairman, might I be allowed just one intervention here? It seems to me that this problem of cost could to some extent be handled by consultation. Surely if a member puts down a question on the Order Paper that Mr. Reid, for example, considers will run into astronomical figures, he can get together with the member and say, "Now look, do you really need all this? Do you need all this detail? Can you not cut it down a bit? This will probably cost $200,000". Whereupon the member may say, "Oh well, if it is going to cost all that, what I really want most is one, two and three; not seven, eight, nine, ten, eleven, twelve, thirteen, fourteen and fifteen."

I should have thought that the reasonableness which I have always assumed from my long acquaintance with members of the House of Commons they ordinarily display, most of this problem could be dealt with in that way. You may get the occasional stuffy, sticky crank who will insist on having his pound of flesh, but surely not very often.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, of course I think that is right. We are all sort of assuming here, and there seems to be an underlying suggestion, that all members of Parliament are devious, are working possibly for some interest that is not in the public good. I would like to base my presentation and submission on the basis that members of Parliament, generally speaking, are attempting to fulfil their responsability in a responsible way.

The question of the purchases by the Department of Supply and Services in various provinces has been raised and precisely what happened was that a departmental official came up and discussed the matter with me. The thing that motivated me to ask that particular question was an unsatisfactory answer I got from the Minister of Supply and Services on a question that I raised after the Western premiers and Western finance ministers had met, and the industry ministers, saying that there was not a reasonable share of the federal purchases being made in Western Canada.

As a result of that, I raised the question and I was trying to document this particular information by asking what was the situation. It seemed to me that the Western provinces had obtained some information on which to base their particular contention. But that is precisely the point. The person who is involved in this phoned and said, "We do not want to get down to the nickel and dime stuff and I said "Quite right; I want to get ballpark figures and we will set the criteria where it is most convenient to you." So I think that is right. I think most members are quite reasonable in this respect.

• 2030

I draw back from the suggestion that we should be some sort of artificial limitation. You know, it is too low on members of Parliament, especially in the case of opposition members. Let us face it members in the government have the resources of the public service behind them with respect to the ability to get this information whereas the function of an opposition party, it seems to me, is to extract information and to be a constructive opposition. But they need the information to document their point of view and to document their criticism.

[*Interprétation*]

Selon moi, à moins d'imposer un plafond, il est impossible de réduire les dépenses de l'administration et je crois que cela tracasse tout le monde dans notre pays.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le président, J'aimerais intervenir ici. Je crois que pour ce problème de coûts, on devrait avoir recours à la consultation. Si un député inscrit une question au Feuilleton, laquelle selon M. Reid, entraînerait un coût astronomique, ce dernier pourrait rencontrer le député et lui dire «avez-vous vraiment besoin de ces renseignements? Avez-vous vraiment besoin de tous ces détails? Ne pourriez-vous pas réduire un petit peu? Cela coûterait probablement $200,000.». Le député pourrait répondre: «Eh bien si cela coûte aussi cher, laissez tomber toutes les questions et conservez seulement les trois premières, car j'y tiens.».

J'estime que si les députés de la Chambre des communes sont aussi raisonnables que d'habitude, on pourra régler tous les problèmes de cette façon. A l'occasion, il se trouvera un grincheux qui insistera pour obtenir tout ce qu'il a demandé, mais cela ne se produira certainement pas très souvent.

M. Hnatyshyn: Monsieur le président, c'est juste. Il ne faudrait pas présumer que tous les députés au Parlement sont retors et travaillent pour des intérêts particuliers et non dans l'intérêt public. En faisant ma remarque je pars du principe qu'en général les députés cherchent avant tout à remplir leur mandat d'une façon responsable.

La question des achats du ministère des Approvisionnements et Services dans diverses provinces a été soulevée et il s'est trouvé qu'un fonctionnaire du ministère est venu en discuter avec moi. Une réponse insatisfaisante du ministre des Approvisionnements et Services m'a poussé à poser cette question en particulier. J'avais interrogé le ministre après la rencontre des premiers ministres, des ministres des finances, et des ministres de l'industrie des provinces de l'Ouest qui déclaraient que le fédéral ne faisait pas une part raisonnable à ses achats dans l'Ouest.

J'ai donc posé une question à ce sujet, car je voulais connaître la situation entourant cette affirmation. Il me semblait que la déclaration des provinces de l'Ouest était fondée et je voulais savoir de quoi il s'agissait. On m'a téléphoné et on m'a dit: «Nous ne voulons pas faire le calcul par le menu» et j'ai répliqué: «Bon, d'accord; je vous donnerai des chiffres ronds et nous établirons les paramètres qui vous conviennent le mieux.» Je crois donc que c'est très bien et que la plupart des députés sont très raisonnables.

Si je comprends bien, nous devrions nous-mêmes nous imposer des limites. Mais vous savez bien que la limite est déjà trop basse pour les députés, surtout pour ceux de l'opposition. Vous conviendrez que les députés du gouvernement peuvent compter sur la Fonction publique pour obtenir leurs renseignements tandis que le rôle d'un parti d'opposition, il me semble, est d'obtenir des renseignements afin de bien exercer ce rôle d'opposition. Et ces renseignements sont vitaux pour étayer leur point de vue et leur critique.

[*Text*]

I simply say that I hope the attitude of the government is not one of restriction but rather one of openness in giving information and that they will be rather reluctant to arbitrarily impose a financial restraint on it unless it is really something that is untoward. I think one of the most important things we are doing is investigation of public expenditures in government and I think if it does cost a few dollars to get this information and make it public if it is responsible, it is well worth the expenditure.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think we will ask Mr. Reid to make his commentary on the criteria as they relate to the production of papers. After that the sky will be the limit and everybody will have his 10 minutes in which to ask Mr. Reid questions.

Mr. Reid: Mr. Chairman, in that case I would like to table with you then, as Mr. Sharp indicated he would be providing you with the copies of the legislative instruments under which information is not to be provided, Exemption number 11. We have copies for the members and if you would like to have them circulated by the Clerk, then fine. And that would discharge Mr. Sharp's obligation to the Committee.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, Mr. Sharp has to come back with an opinion to us on the preamble as I recall. Senator Godfrey, did you not ask for . . .

Senator Godfrey: Yes.

Mr. Reid: That is correct, yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It discharges this particular obligation.

Mr. Reid: That is correct. We have gone through the criteria on the basis of experience we have gained since the criteria came into operation which was in February 1973.

Mr. Leblanc (Laurier): Is that in both languages?

Mr. Reid: I do not think so. No, I am afraid not.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think probably this material should be appended as an appendix to our *Minutes of Proceedings,* Mr. Mackenzie. Is this agreed? Usually, I think we have been pretty good in this Committee on our documentation; we have had it in both official languages so far.

Mr. Reid: it is my error and I apologize.

Mr. Leblanc (Laurier): Well, you know apologies never get you anywhere. Action is much better.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Reid might reply that you have to have consider the cost, Mr. Leblanc.

Mr. Reid: What we have done is we have run through the exemptions and we have extracted examples of motions that were put and responses that the government has given. The first one that we have is legal opinions or advice prepared for the use of the government. The best example of that was on October 10, 1974, when Mr. Marshall moved for a copy of all correspondence between the provincial and federal ministers of justice related to the appointment of a fifth Supreme Court judge in Cornerbrook, Newfoundland. The Minister of Justice opposed the motion on the grounds that the material having to do with the appointment could not be extricated from other material of a confidential nature.

[*Interpretation*]

J'espère que le gouvernement n'adoptera pas une attitude restrictive quand il s'agira de distribuer l'information et qu'avant d'imposer des contraintes d'ordre financier on s'assurera que la demande n'est absolument pas raisonnable. J'estime qu'une de nos tâches les plus importantes consiste à examiner les dépenses du gouvernement et, s'il en coûte quelques dollars pour obtenir ces renseignements et les rendre publics, tout gouvernement responsable jugera qu'il s'agit d'une dépense raisonnable.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons maintenant demander à M. Reid de présenter ses remarques sur les critères à établir pour la production de documents. Après quoi, il n'y aura pas de limite et tout le monde aura droit à ses dix minutes pour poser les questions à M. Reid.

M. Reid: Monsieur le président, comme l'a signalé M. Sharp, j'aimerais déposer des exemplaires des instruments législatifs pour lesquels on ne fournira pas d'information; il s'agit de l'exemption numéro 11. Nous avons des exemplaires pour les députés et, si vous voulez bien les faire circuler, M. Sharp sera ainsi soulagé de ses obligations envers le Comité.

Le coprésident (M. McCleave): Mais M. Sharp doit venir nous présenter son opinion sur le préambule, si je me souviens bien. Sénateur Godfrey, avez-vous demandé . . .

Le sénateur Godfrey: Oui.

M. Reid: C'est juste.

Le coprésident (M. McCleave): Cela le soulage de cette responsabilité en particulier.

M. Reid: C'est juste. Nous avons examiné les critères d'après notre expérience depuis que les critères sont utilisés, c'est-à-dire depuis février 1973.

M. Leblanc (Laurier): Est-ce que cela existe dans les deux langues?

M. Reid: Je crains que non.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être pourrions-nous joindre ces documents en annexe à notre compte rendu, n'est-ce pas, monsieur Mackenzie? Pour ce qui est de la documentation disponible dans les deux langues officielles, ce Comité n'est pas l'un des plus mauvais jusqu'à maintenant.

M. Reid: C'est ma faute; je vous prie de m'excuser.

M. Leblanc (Laurier): Eh bien, vous n'obtiendrez pas grand-chose avec des excuses; les gestes seraient plus efficaces.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Monsieur Leblanc, M. Reid pourrait vous rétorquer qu'il faut tenir compte du coût.

M. Reid: Nous avons examiné les exemptions et nous avons tiré des exemples de motions qui ont été présentées et auxquelles le gouvernement a répondu. Dans le premier cas, il s'agit d'un conseil juridique préparé à l'intention du gouvernement. Le meilleur exemple d'un cas semblable s'est produit le 10 octobre 1974 quand M. Marshall a demandé un exemplaire de toute la correspondance que les ministres de la Justice, au provincial et au Fédéral, avaient échangé relativement à la nomination du cinquième juge de la Cour suprême à Corner Brook, Terre-Neuve. Le ministre de la Justice s'est opposé à la motion en précisant que le document relatif à la nomination ne pouvait pas être extrait du dossier de nature confidentielle.

[*Texte*]

A second example is on November 26, 1974. Mr. Fairweather moved for a copy of a letter by the Minister of Justice to the Secretary of State regarding a grant to a women's group in Saskatoon. The Minister of Justice opposed the motion on the grounds that the letter contained legal advice for the use of the government. The cases in both examples were refused because of the criteria in No. 1.

In No. 2, these are the papers the release of which would be detrimental to the security of the state. In this case, Mr. MacDonald, Egmont, moved for a copy of correspondence between the governments of Canada and the United States relating to proposed antiballistic missile systems. This was refused on the grounds that the release of this information would violate confidential exchanges between Canada and the United States over national defence. I do not think there is too much question about that one either.

Now, the third one deals with international relations. I have a number of examples of which I will give you two. On March 19, 1973, Mr. Hamilton moved for a copy of the International Joint Committee draft principles of October 31, 1959, and the Canada-British Columbia draft No. 2 of November 26, 1960, mentioned in the minutes of the meetings of the Canada-British Columbia liaison policy on the Columbia River. Basically, this was a draft treaty between Canada and the United States on the development of the Columbia River system. This was opposed by the Minister of Energy, Mines and Resources on the grounds that the papers requested were prepared as internal working documents by United States-Canada and Canada-British Columbia negotiating teams. This disclosure of documents of this nature would reveal negotiating positions taken by both Canadian and United States negotiaters at confidential meetings. Basically, that is the argument that has been used with all the other examples I have.

No. 4 deals with federal-provincial relations. On February 11, 1975, Mr. Marshall moved for copies of reports submitted by the joint federal-provincial committee that dealt with the designation of areas in which fishermen were to receive compensation for fishing gear losses due to ice damage. The Minister of State for Fisheries opposed the motion on the grounds that the release of these reports would be detrimental to future federal-provincial relations since the Government of Newfoundland was not agreeable to the publication of such correspondence. I think that example is fairly clear too.

Guideline 5 deals with papers containing information, the release of which would allow or result in direct personal financial gain or loss by a person or a group of persons. On February 5, 1975, Mr. Mazankowski moved for a copy of the Air Canada contract and all addition, revisions and amendments therein. The Minister of Transport opposed the motion on the grounds that information requested contained considerable information relating to the organization, operation and maintenance of Air Canada lines and therefore to expose their contractual arrangements to scrutiny would be disadvantageous to Air Canada.

[*Interprétation*]

Un second exemple s'est produit le 26 novembre 1974. M. Fairweather a demandé un exemplaire de la lettre du ministre de la Justice au Secrétaire d'État relativement à une subvention accordée à un groupe féminin de Saskatoon. Le ministre de la Justice s'est opposé à la motion en alléguant que la lettre contenait un conseil juridique à l'intention du gouvernement. C'est en vertu du critère numéro 1 que les motions ont été rejetées dans les deux cas.

En deuxième lieu, il s'agit des documents dont la publication porterait atteinte à la sécurité de l'État. Dans ce cas, M. MacDonald, député d'Egmont, a demandé une copie de la correspondance entre les gouvernements du Canada et des États-Unis à propos de projets de système de missiles antibalistiques. On a refusé de communiquer cette correspondance, échangée confidentiellement entre le Canada et les États-Unis et portant sur des questions de défense nationale. Cet exemple-là non plus ne pose pas de problème.

Le troisième titre traite des relations internationales. J'ai plusieurs exemples dont je vous en citerai deux. Le 19 mars 1973 M. Hamilton a demandé une copie du projet de principe adopté le 31 octobre 1959 par le Comité mixte international ainsi que le projet numéro 2 Canada-Colombie-Britannique daté du 26 novembre 1960 et cité dans les procès-verbaux du groupe de liaison Canada-Colombie-Britannique sur la politique adoptée à propos de la rivière Columbia. Il s'agissait au fond d'un projet de traité entre le Canada et les États-Unis sur la mise en valeur du réseau fluvial Columbia. Le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources s'est opposé à la communication de ces documents car il s'agissait de documents de travail des groupes de négociation des États-Unis d'une part et du Canada et de la Colombie-Britannique d'autre part. La révélation de documents de cette nature exposerait des positions de négociation adoptées à la fois par les négociateurs canadiens et américains au cours de réunions confidentielles. Le même argument se retrouve pratiquement dans tous les exemples que j'ai.

Au numéro 4, il est question de relations fédérales-provinciales. Le 11 février 1975, M. Marshall a demandé la copie de rapports soumis par le Comité mixte fédéral-provincial qui s'occupait de la désignation des régions dans lesquelles les pêcheurs devaient recevoir des compensations lorsqu'ils avaient perdu du matériel à cause de la glace. Le ministre d'État aux Pêcheries s'est opposé à la motion car la communication de ces rapports risquait de porter atteinte aux futures relations fédérales-provinciales puisque le gouvernement de Terre-Neuve s'opposait à la publication de cette correspondance. Cet exemple également est suffisamment clair.

La directive numéro 5 traite des documents qui contiennent des informations qui, si elles étaient publiées, pourraient provoquer des pertes ou des gains financiers directs pour un individu ou un groupe d'individus. Le 5 février 1975, M. Mazankowski a demandé une copie du contrat d'Air Canada avec tous les suppléments, révisions et amendements qui ont été apportés. Le ministre des Transports s'est opposé à la motion car les documents démandés contenaient une somme importante de renseignements au sujet de l'organisation, du fonctionnement et de l'exploitation de lignes aériennes d'Air Canada et leur publication risquait de mettre la compagnie dans une position de désavantage.

[*Text*]

Senator Godfrey: What kind of contract was it?

Mr. Reid: It was a contract, I believe, with the supplier of food for airline flights, if memory serves me correctly. I might say that we run into a very serious problem with Crown corporations when we get requests for information either for documents or questions put, because there is no doubt that if the Crown-owned carrier or Crown-owned business has to provide this kind of information, it can put itself at a serious competitive disadvantage.

As long as we have Crown corporations that are in competition or are involved in an industry, then we are continually going to run into this particular problem. It may well be that a different case can be made for those Crown corporations that are in monopoly situations, for example, the Northern Power Corporation in the Northwest Territories, and the Yukon would be in a different position. But there is this dilemma with our viable Crown operations in a competitive environment.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, this would be an argument against making the post office a Crown corporation; it could be at a severe competitive disadvantage.

Mr. Reid: I would like to move on to No. 6: papers reflecting on the personal competence or character of an individual. I have an example here. On February 22, 1973 Mr. Rowland moved for copies of all documents, correspondence and memoranda related to the consideration of LIP No. M-1101 "OMNIBUS", submitted by Peace in this House, Incorporated. The Minister of Manpower and Immigration opposed the motion on the grounds that the papers requested are internal departmental memoranda and reflect on the personal competence or character of an individual. As such they are confidential and not of a public or official character.

• 2040

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this the same Minister who asked all of us to set up outside groups who could screen these particular applications?

Mr. Reid: That is correct. And he has since ruled on requests for information about them.

Another example was the case of a person in Manitoba who about four or five years ago had apparently sighted a UFO and there was a request that went out seeking reports from the RCMP on the investigation they had made into this. The RCMP refused to provide the documentation on the grounds that it reflected on the competence of the persons involved whom they had investigated. Of course, we are continually running into problems of this nature as government requires and obtains more information about what is going on both within its own operations and also outside. Particularly if a government is investigating a particular situation—comments on the personal competence of individuals; subjective judgments by the person writing the report—these do appear in the documents and they become very difficult to release because of that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I suppose they sometimes report that he is as nutty as a fruitcake. Do they?

[*Interpretation*]

Le sénateur Godfrey: De quel genre de contrat s'agissait-il?

M. Reid: D'un contrat avec les fournisseurs de produits alimentaires, si je me souviens bien. Soit dit en passant, les sociétés de la Couronne nous posent des problèmes graves lorsque l'on nous demande des renseignements ou qu'on nous pose des questions puisque évidemment, si un transporteur de la Couronne ou une entreprise de la Couronne doit fournir ce genre de renseignement, cela peut être un désavantage considérable du point de vue de la concurrence.

Tant que nous aurons des sociétés de la Couronne en concurrence avec l'industrie ou engagées dans l'industrie, nous ne pourrons éviter ce genre de problème. Les sociétés de la Couronne qui constituent un monopole sont probablement dans une situation très différente, par exemple la Société d'énergie du Nord canadien des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon serait dans une situation différente. Mais les entreprises de la Couronne qui sont dans une situation de concurrence nous posent ce dilemme.

M. Baldwin: Monsieur le président, c'est un argument contre l'idée de faire des postes une société de la Couronne, elle serait sérieusement désavantagée du point de vue concurrence.

M. Reid: Je voudrais passer à la directive numéro 6: documents contenant des considérations sur la compétence personnelle ou la réputation d'un individu. J'ai un exemple. Le 22 février 1973, M. Rowland a demandé des copies de tous les documents, correspondance et mé,orandum liés à l'étude du projet PIL N° M-1101 «Omnibus» soumis à cette Chambre par Peace Incorporated. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration s'est opposé à la motion car il s'agissait de documents internes du ministère qui contenaient des précisions sur la compétence personnelle ou la réputation d'un individu. En tant que tel, ils étaient confidentiels et non pas officiels au publics.

Le coprésident (M. McCleave): C'est ce même ministre qui nous a demandé à tous de créer des groupes à l'extérieur pour vérifier ces mêmes demandes?

M. Reid: C'est exact, mais depuis il s'est opposé à ce qu'on fournisse des informations à ce sujet.

Un autre exemple: il y a 4 ou 5 ans, un résidant du Manitoba a prétendu avoir vu un OVNI et on a demandé en Chambre les rapports des enquêtes de la GRC à ce sujet. La GRC a refusé de fournir ces documents car on y faisait état de la compétence de la personne ne cause. Bien sûr, nous nous heurtons sans cesse et de plus en plus à ce genre de problèmes puisque le gouvernement exige et obtient de plus en plus des renseignements sur les événements à l'intérieur et également à l'extérieur. Si un document du gouvernement contient des observations sur la compétence personnelle des individus, des jugements subjectifs de l'auteur, il devient très difficile de les publier.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suppose qu'on aperçoit de temps en temps qu'ils sont bêtes comme leurs pieds?

[*Texte*]

Mr. Reid: I am afraid so. In any event, we can go on to Item No. 7, on which we had a brief discussion. These are papers of a voluminous character. We have an example.

On March 7, 1974, Mr. Mazankowski moved for a copy of all correspondence, telegrams and other documents between the Government of Canada and the Government of Newfoundland and/or other persons or agencies with respect to the Newfoundland airport at Gander, including buildings and equipment, together with any other property used for the operation of the airport pursuant to Section 33(b) of the Schedule to Chapter 22, Statutes of Canada, 1949, Volume I, Page 1, thereof, and copies of arrangements made or agreements entered into and trusts existing in respect thereof as to continued service for Canada to take over the equipment, and especially the operations referred to in Section 33(b).

I will not pretend to tell you what that was all about.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, it is a long question. Was it going to bring a long answer?

Mr. Reid: The answer was . . .

Mr. Leblanc (Laurier): The interpreters are having a hard time because Mr. Reid is reading very fast.

Mr. Reid: All right. I will slow down.

Mr. Leblanc (Laurier): There is quite a problem.

Mr. Reid: The Minister of Transport opposed the motion on the grounds that the papers could not be obtained without an extensive search of any files now located in the Archives. To complete an assignment of this magnitude would involve a considerable time and cost for the provision of special staff.

I might give another example where Mr. Macdonald moved for a copy of correspondence reports on the *Irving Whale*, which is a submerged barge. The Department refused on the grounds of cost, but did say they would open their files to Mr. Macdonald, who could spend the next 20 years of his life combing through them to get the information he wanted. Mr. Macdonald, after I believe going to observe the files, decided that that was not exactly a good way to spend a great deal of his time, and consequently he refused the offer. But it does give you some indication of what happens.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose other examples are obvious ones. If somebody asked for all the letters pro and con on abortion to one of the ministers, or on capital punishment or something, you could not really expect that all that would be made available.

Mr. Reid: That is correct.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Or Senator Cameron's gun control bill.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Mr. Balfour: On that point, is it not open to the government to invoke criterion No. 7? Before you undertake a $200,000 answer, it would seem to me that . . .

Mr. Reid: Yes. But if it is a question of documents that is relatively simple. One can just look at the mass of documents and make a judgment *en masse*. if it is a question—for example, the question is: comb through these files and get me the number of telephone calls that were made. You might look at it and say, "Well, it is going to cost a lot of money, but why not?" it is a different proposition.

[*Interprétation*]

M. Reid: J'en ai bien peur. De toute façon, nous pouvons passer à la directive numéro 7 dont nous avons déjà parlé rapidement. Il s'agit de documents particulièrement volumineux. Nous avons un exemple.

Le 7 mars 1974, M. Mazankowski a demandé une copie de toute la correspondance, télégrammes et autres documents échangés entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Terre-Neuve et ou autres personnes ou organismes au sujet de l'aéroport de Terre-Neuve à Gander; cela comprenait les édifices et le matériel et tous les biens nécessaires à l'exploitation de l'aéroport en vertu de l'article 33(b) de l'annexe au chapître 22 des Statuts du Canada, 1949, volume 1, page 1, ainsi que des copies des accords ou contrats signés et des dispositions fiduciaires portant sur le service, le matériel et plus particulièrement l'exploitation contenu dans les dispositions de l'article 33(b).

Je ne prétends pas vous expliquer de qui il s'agit.

Le coprésident (M. MacCleave): C'était une question très longue; la réponse devait-elle l'être également?

M. Reid: La réponse . . .

M. Leblanc (Laurier): Les interprètes ont dû mal à suivre parce que M. Reid lit très vite.

M. Reid: Très bien, je vais ralentir.

M. Leblanc (Laurier): C'est vraiment un problème.

M. Reid: Le ministère des Transports s'est opposé à la motion car les documents ne pouvaient être retrouvés sans des recherches prolongées dans des dossiers déjà versés aux archives. Cela aurait nécessité beaucoup de temps, beaucoup d'argent et un personnel spécial.

Dans un autre exemple, M. Macdonald a demandé une copie de la correspondance des rapports sur l'embarcation submergée *Irving Whale*. Le ministère a refusé à raison des coûts mais il a invité M. Macdonald à venir consulter les dossiers du ministère et à passer les 20 prochaines années de sa vie à les parcourir pour y retrouver les renseignements qu'il désirait. M. Macdonald après avoir été jeter un coup d'œil au dossier a décidé qu'il avait mieux à faire pendant les vacances et il a refusé l'offre. De toute façon, cela vous donne une idée de ce genre de situations.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose que d'autres exemples sont évidents. Si l'on demandait à l'un des ministres toutes les lettres qu'il a reçues en faveur ou contre l'avortement ou la peine capitale, on peut difficilement s'attendre à ce qu'il les communique.

M. Reid: Exactement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ou bien le projet de loi du Sénateur Cameron sur le contrôle des armes à feu.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

M. Balfour: A ce propos, le gouvernement n'est-il pas libre d'invoquer le critère numéro 7? Avant de se lancer dans la production d'une réponse de $200,000, il me semble que. . .

M. Reid: Oui, mais s'il s'agit uniquement de documents, c'est relativement simple. Il s'agit simplement d'évaluer la masse des documents, pour se faire une idée. Mais si par exemple on nous demande d'éplucher des dossiers et d'y retrouver tous les appels téléphoniques qui ont été faits, on peut conclure, cela va coûter très cher, mais pourquoi pas? C'est une proposition différente.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Sometimes the department itself is not very bright. I asked a 50-word, I think, starred question of the Canadian Radio and Television Commission about its policy with regard to cablevision in rural areas. I thought I might get back a 100-or 150-word answer setting out the policy in general but I got about 15 decisions. The stuff that came through is about three inches thick and the part that I have read so far has not given me the answer to the question. I was a little dispirited when that happened.

Mr. Reid: It may well be that they have no policy and they have given you their *ad hoc* policy.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is what I suspected, but I wanted to give them the benefit of the doubt.

Mr. Reid: I would not want to be quoted.

Mr. Baldwin: While we are on this matter, Mr. Reid opened up with this and I think Senator Forsey made a very good point about it. Let me say first, if you look at my bill, I agree generally. I go along with 7. I have a clause in there as one of the exemptions. I think it would be quite preposterous for information which is available in other ways or which is of small consequence, which is exceedingly detailed and which is going to be exceedingly expensive, but as Senator Forsey put it, surely the answer there is to go to the member and say, here is what is involved and it is going to cost a lot of money. You have framed your question in such a way as to throw an exceedingly wide loop. What is it that you want and let us see if we can get it. I think that if any member does not do that he must take the consequences of having an answer brought in the House of Commons which indicates the probable cost and where the net result will be useless. I think that is the way to answer it. I would suggest that one of the problems is that too often members, maybe for good purposes, do throw a wide loop because they have to plug all the loopholes which otherwise would be there and so they phrase a question in detailed legal language to catch everything which they think may be necessary for their purposes, and I think there is a responsibility on the government people, on Mr. Reid or someone else to go and say, now look, Buster, we cannot answer this as it is going to cost a hell of a lot of money and it does not seem to be necessary. What do you really want? Then it comes to be an issue between the two of them. I think that is the answer. I would not quarrel with 7. It is just its application that I might quarrel with.

Mr. Reid: The problem in many cases has been that the member has heard something, is not certain what it is and it is a fishing expedition. That is why we have gone to people and they have been unable to be more precise in what it is they have wanted. If they cannot be precise, it becomes very difficult for us to produce what it is they want. It is the same way with written questions. In many cases the loop is far greater than it has to be, but we are almost under an obligation to provide what is asked for, unless the member withdraws his question or his motion and submits another one.

We have worked out arrangements. In some cases where the government has agreed to provide the papers, we have run into a real dilemma in terms of the translation that has to be done in order to comply with the government's policy. In some cases we have had to wait some time until the translation has been prepared. We have been working

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Le ministère n'est pas toujours très malin non plus. Il m'est arrivé de poser une question d'une cinquantaine de mots, avec un astérisque qui s'adressait à la Commission canadienne de radio et de télévision et portait sur sa politique en matière de télévision par cable dans les régions rurales. Je m'attendais à une réponse de 120 ou 150 mots portant sur la politique en général et je me suis retrouvé d'une... de 15 décisions différentes. C'était un dossier de 3 pouces d'épaisseur et ce que j'en ai lu jusqu'à présent ne m'a pas appris grand-chose. Cela m'a quelque peu découragé.

M. Reid: Ils n'ont peut-être pas de politique et ils vous ont envoyé ce qui y ressemblait le plus.

Le coprésident (M. McCleave): C'est ce dont je me suis douté mais je voulais leur accorder le bénéfice du doute.

M. Reid: Je ne veux pas être cité.

M. Baldwin: A ce propos, c'est M. Reid qui a soulevé la question et le sénateur Forsey a ensuite dit quelque chose de très sensé. Tout d'abord, je suis d'accord avec la directive nº 7, elle me semble conforme en règle générale à l'esprit de mon projet de loi. Celui-ci contient d'ailleurs un article sur une des exemptions. En effet, il serait parfaitement ridicule de réclamer des renseignements qui sont disponibles autrement, ou bien qui importent peu ou bien qui contiennent un excès de détails et qui vont coûter fort cher mais, comme le sénateur Forsey l'a dit, il doit être possible d'aller voir le député et de lui dire: Voilà ce que comporte votre question, cela va coûter extrêmement cher. Formulée de cette façon, votre question a une très large portée; dites-nous ce que vous voulez précisément, nous allons essayer de vous l'obtenir. Si un député refuse de le faire, il court le risque de recevoir une réponse accompagnée d'une étiquette de prix et, une réponse qui, en fin de compte, s'avérera inutile. Je pense que c'est la solution et que très souvent les députés, avec les meilleures intentions du monde, posent des questions très vagues pour éviter tout échappatoire et les rédigent en un langage très juridique pour obtenir tous les renseignements dont ils pensent avoir besoin. Et je pense que c'est au gouvernement, à M. Reid ou à une autre personne d'aller les voir et de leur déclarer: Écoute Chose, nous ne pouvons pas te donner de réponse parce que cela va coûter horriblement cher et que ce n'est pas vraiment nécessaire. Qu'est-ce que tu veux vraiment? A ce moment-là, ils peuvent en discuter entre eux, c'est une bonne solution. Je n'ai rien contre la directive nº 7 mais je pourrais peut-être m'opposer à son application.

M. Reid: Le problème très souvent c'est que le député a entendu parler de quelque chose sans vraiment savoir de quoi il s'agit et il part en chasse. D'ailleurs, il nous est arrivé d'aller trouver les députés et ils ont été incapables de préciser ce qu'ils désiraient. S'ils ne peuvent pas être plus précis, nous avons beaucoup de mal à leur donner ce qu'ils veulent. Le même problème se pose avec les questions écrites. Très souvent elles sont beaucoup plus vastes qu'il n'est nécessaire mais nous sommes presque obligés d'y répondre à moins que le député ne retire sa question ou sa motion et la remplace par une autre.

Nous avons trouvé des terrains d'entente. Il est arrivé que le gouvernement accepte de fournir les documents mais cela nous a donné de graves problèmes à cause de la traduction exigée par la politique gouvernementale. Il nous est arrivé de devoir attendre que la traduction soit prête. Nous avons mis au point un système qui nous permet de

[*Texte*]

on a system of preparing summaries of the information contained in the documents and translating them and submitting them along with the original document. We used that in the beginning, but now we try to get everything translated. We are now finding, for example, that there is an increasing amount of information that is coming in its original form in French which has to be translated into English. Before, there was a tendency for it to be one way and where the English-speaking members always used to say, forget the translation but give me the documents, they are now running into a dilemma when we have slipped them the document but it does not do them any good until they are translated. They are becoming as frustrated now as many of the Francophones used to be, so this is probably more healthy. But it does cause some delay, after we have accepted the motion, in putting the material together in a package that meets Parliament's requirements.

Mr. Railton: How much of this information is computerized, Mr. Chairman? Just how far have we gone in this?

• 2050

The Joint Chairman (Mr. McCleave): To answer Dr. Railton's question, do you have computer banks?

Mr. Reid: They are spotty. For example, personnel records are computerized in some departments and in some departments they are not. In some cases a question may be asked on which the computer can provide all the information for maybe half the departments, but not information on the other half.

In addition, even if we do have a computer run the departments concerned like to check them out by hand and make sure they are accurate, because they are not too sure the systems are working all that efficiently.

The Joint Chairman (Senator Forsey): They may have grounds for that too. Sometimes the computers slow things down.

Mr. Reid: So the computer, at its present state of development and implementation is not always that much help.

The other thing is that the information that members want often is not on the computer. Using a computer run . . .

Mr. Railton: Programmed for the members' questions, no.

Mr. Reid: Could we go on to No. 8 then, if members are satisfied on No. 7?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We are very curious, "Papers Relating To The Business Of The Senate." My cochairman hazards the opinion that this must be really more a question of privilege than it is . . .

Mr. Reid: We were able to unearth one example, and it concerned Mr. Orlikow.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Not Mr. Knowles?

[*Interprétation*]

résumer les informations contenues dans les documents et de traduire ces résumés que nous soumettons ensuite avec les originaux. C'est ce que nous avons fait au début, mais maintenant, nous essayons de tout faire traduire. De plus en plus, des documents sont rédigés en français et doivent être traduits en anglais. Avant, c'était plutôt à sens unique et le député anglophone nous disait toujours: Ne vous occupez pas de la traduction, donnez-moi les documents; or, s'ils leur arrivent encore de le faire, ils s'aperçoivent que ces documents leur sont inutiles tant qu'ils ne sont pas traduits. Ils partagent aujourd'hui l'ancienne frustration des francophones; la situation est probablement devenue plus saine. Mais bien sûr, cela provoque des retards et une fois que nous avons accepté la motion, nous devons encore réunir les documents sous une forme conforme aux exigences du parlement.

M. Railton: Quelle est la proportion de ces renseignements qui se trouve sur ordinateur monsieur le président? Où en sommes-nous?

Le coprésident (M. McCleave): Afin de répondre à la question de M. Railton, avons-nous des données?

M. Reid: Ici et là. Par exemple, les dossiers du personnel de certains ministères sont mémorisés dans des banques d'informatique et dans notre ministère ces renseignements ne le sont pas. Dans quelques cas l'ordinateur répond à la moitié d'une question, fournissant tous les renseignements ayant trait à certains ministères mais il n'a pas la possibilité de faire de même pour les autres ministères.

De plus, bien que nous ayons deux ordinateurs, les ministères préfèrent vérifier les données à la main afin d'assurer qu'il n'y ait pas d'erreur puisque ce système ne fonctionne pas toujours parfaitement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ils ont peut-être raison. Quelquefois les ordinateurs créent de nouveaux délais.

M. Reid: Donc, les ordinateurs que nous possédons à l'heure actuelle, ne nous sont pas toujours utiles.

Il arrive souvent que les renseignements exigés par les députés ne sont pas emmagasinés dans l'ordinateur. Lorsqu'on parle d'une banque de données. . .

M. Railton: Il faudrait alors que l'ordinateur soit programmé pour répondre aux questions des députés . . . Toutefois, cela n'est pas le cas.

M. Reid: Pourrions-nous passer au numéro 8 si les membres du comité n'ont plus de question au sujet du numéro 7?

Le coprésident (M. McCleave): Nous sommes très curieux, car il s'agit de «documents ayant trait aux affaires du Sénat). Le coprésident suppose qu'il s'agit probablement d'une question de privilège . . .

M. Reid: Nous avons réussi à déterrer un exemple qui nous a été fourni par M. Orlikow.

Le coprésident (M. McCleave): Par M. Knowles?

[*Text*]

Mr. Reid: Not Mr. Knowles.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Fancy that.

Mr. Reid: It was in the second session of the twenty-eighth Parliament. We had to go back some distance for that one. He requested information on Senate special committees and the then President of the Privy Council, Mr. Macdonald, cited Beauchesne's fourth edition which stated that:

> If one House desires any return relating to the business or proceedings of the other, neither courtesy nor custom allows such a return to be ordered; but an arrangement is generally made, by which the return is moved for in the other House; and after it has been presented, a message is sent to request that it may be communicated.

However, Mr. Orlikow, being of the political faith he is, did not wish to pursue the matter and he withdrew his request.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thus averting a thumping big crisis, I am sure.

Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: You go to your friendly senator.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In other words, I was perfectly correct on that one, I think.

Mr. Reid: You were, yes.

No. 9 deals with the Royal Family, and we have had no examples.

No. 10, "Papers Relating To Negotiations Leading Up To A Contract Until The Contract Has Been Executed Or The Negotiations Have Been Concluded."

I might say that this has a very special importance to me because these were the first series of requests for documents that came up after these guidelines were promulgated. It was the result of our fight over these that really set the pattern for the production of papers on the other guidelines. Let me give you the example.

On July 17, 1973, Mr. Howard moved for copies of all pulp and paper effluent regulations to be negotiated with each mill in Canada, in co-operation with the provincial authorities where applicable. Mr. Howard had moved from 48 to 73, so there were a whole series of motions.

The Minister of the Environment opposed all the motions on the grounds that: the information received by the management of pulp and paper mills is confidential in nature and such motions, if accepted, would impair our relationship with pulp and paper companies in British Columbia and with the industry in general; furthermore, a time schedule for compliance with the pulp and paper effluent regulations has to be negotiated with each mill of Canada in co-operation with the provincial authorities where applicable; these negotiations are now underway, and any information which would be divulged at this time would hamper these negotiations and cause considerable delays in establishing compliance schedules.

[*Interpretation*]

M. Reid: Non, pas M. Knowles.

Le coprésident (M. McCleave): C'est très curieux.

M. Reid: Cela s'est passé lors de la deuxième session de la 28e législature. Nous avons dû faire un retour en arrière considérable afin de trouver cet exemple. M. Orlikow a exigé des renseignements du comité spécial du Sénat et le président du Conseil Privé d'alors, M. Macdonald, a invoqué la quatrième édition du Beauchesne qui se lit comme suit:

> Si une Chambre désire le dépôt de documents se rattachant aux affaires ou aux délibérations de l'autre Chambre, la courtoisie et l'usage interdisent que la production en soit ordonnée. On s'entend généralement pour que la production des documents soit proposée à l'autre Chambre, après quoi on transmet un message pour demander la permission de les communiquer.

Toutefois, M. Orlikow qui fait partie d'un certain parti politique, n'a pas voulu poursuivre l'affaire et a retiré sa demande.

Le coprésident (M. McCleave): On a alors évité une crise de la plus grande importance.

M. Baldwin.

M. Baldwin: Vous consultez alors un sénateur parmi vos amis.

Le coprésident (Sénateur Forsey): En d'autres termes, j'avais parfaitement raison à ce sujet.

M. Reid: Oui, vous aviez raison.

Le numéro 9 concerne la famille royale et nous n'en avons aucun exemple.

Le numéro 10 «documents ayant trait aux négociations qui précèdent un contrat jusqu'à ce qu'il entre en vigueur ou les négociations qui ont été conclues».

Cette matière est très importante pour moi puisqu'il s'agit de la première série de demandes de documents parvenue après la production de ces directives. C'est aussi à la suite du différend au sujet de cette affaire que s'est dessiné un modèle pour la production de documents selon les autres directives. Permettez-moi de vous en donner un exemple.

Le 17 juillet 1973, M. Howard a demandé des copies de tous les règlements au sujet des effluents de pâte et papier et qui devaient être négociés avec chaque usine au Canada de part avec les autorités provinciales selon les cas. M. Howard avait demandé les numéros 48 à 73, et il s'agissait donc de toute une série de motions.

Le ministre de l'Environnement a opposé toutes ces motions se basant sur le fait que les renseignements reçus par les usines de pâtes et papier sont confidentiels et que de telles motions, si elles étaient acceptées, nuiraient à nos relations avec les usines de pâtes et papier de la Colombie-Britannique et l'industrie en général; de plus, il faut négocier un horaire ayant trait à l'obéissance aux règlements sur les effluents des pâtes et papier avec chaque usine au Canada, de part avec les autorités provinciales selon les cas; ces négociations sont actuellement en cours, et tout renseignement divulgué à l'heure actuelle, nuirait à ces négociations et retarderait considérablement les échéances à respecter.

[*Texte*]

All motions were transferred for debate and then subsequently ordered on April 12, 1973, and the answers were tabled on October 29, 1973.

Mr. Baldwin: Have you any example, following that, of where a motion was made and accepted since the date of the publication of the guidelines? Where documents of this kind were, in fact, given?

Mr. Reid: I am pointing out to you that these documents were given. The point I am trying to make is that the original refusal to table this information was based upon attitudes common in the government prior to the guidelines' being promulgated. It was after the guidelines were promulgated and a system was set up to check each decision by department to not, or to release, that we finally had a tool by which we could obtain a greater flow of information.

The significance of this example is that, basically, it is the only really pitched battle that we have had with the department over producing information or not producing the information. Using the guidelines, we were able to get the department to change its publicly-stated position in the House.

Mr. Baldwin: It still does not apply to contractual relations, which have been concluded, with regard to things like CIDA agreements, or sales of grain to the USSR or China or other countries. We do not allow those? We do not give that information?

Mr. Reid: Some information is given. Most of those requests, it seems to me, now come in the form of questions on the Order Paper, rather than requests for the documents.

Mr. Baldwin: I had one here. I will just call it to your attention because there may be some special reason. Mr. Stackhouse, on November 7, 1973—was that before or after the guidelines?

Mr. Reid: That would be after.

Mr. Baldwin: He asked for a copy of all correspondence between the government and the USSR and China with regard to the wheat sale between the countries. Mr. Herb. Breau on behalf of one of the departments—I think it was Mr. Gillespie's department . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Department of Industry, Trade and Commerce.

Mr. Baldwin: Yes, Industry, Trade and Commerce. I said that that was confidential information, the release of which would be prejudicial to the interests of Canadian grain producers. I have some others but I just remembered that one. So I was just wondering if there has been any change of policy, or does that policy still hold good?

Mr. Reid: I have that one here. It was dealt with under "Papers dealing with international relations, the release of which might be detrimental to the future conduct of Canada's foreign relations; (The release of papers received from other countries to be subject to the consent of the originating country)". If I may, I will read you the result:

> The Minister of Industry, Trade and Commerce opposed the motion on the grounds that the correspondence and other exchanges between the Government of Canada and the Government of the USSR and between the Canadian Wheat Board and Exportkhleb, with respect to the sale of wheat are confidential. It would be prejudicial to the interest of Canadian grain

[*Interprétation*]

Toutes les motions sont passées au débat et ont été exigées le 12 avril 1973 et les réponses ont été soumises le 29 octobre 1973.

M. Baldwin: Auriez-vous un exemple d'une motion qui ait été présentée et adoptée depuis la date de la publication des directives? Un cas où de tels documents ont été fournis?

M. Reid: Je vous ai dit que ces documents ont été fournis. Je voulais expliquer que le refus de produire ces renseignements était dû à l'attitude générale du gouvernement avant la promulgation des directives. Ce n'est qu'à la suite de la promulgation qu'un système fut mis en œuvre pour vérifier chaque décision d'un ministère quant à la production ou la non-production des documents. Nous avons maintenant le moyen d'obtenir de plus amples renseigenments au sujet des questions qui nous intéressent.

La signification profonde de cet exemple c'est qu'il s'agit du seul différend réel que nous ayons eu avec le ministère au sujet de la production ou de la non-production de renseignements. Selon les directives, nous avons pu faire en sorte que le ministère revienne sur sa décision invoquée publiquement à la Chambre.

M. Baldwin: Cela ne s'applique pas encore aux contrats qui ont été conclus, tels que les accords de l'ACDI, les ventes de grains à l'URSS, à la Chine ou à d'autres pays. Est-ce que nous fournissons ces renseignements? Nous ne fournissons pas ces renseignements?

M. Reid: Quelques renseignements sont donnés. Il me semble que la plupart de ces demandes nous parviennent sous forme de questions au Feuilleton, plutôt que sous forme de demandes proprement dites.

M. Baldwin: J'ai un cas ici. Je vous le citerai parce qu'il se peut qu'il y ait là une raison spéciale. Le 7 novembre 1973, M. Stackhouse—est-ce que cela précède la promulgation des directives?

M. Reid: Cela fait suite à la promulgation des directives.

M. Baldwin: Il a demandé une copie de toute la correspondance de notre gouvernement avec l'URSS et la Chine en ce qui concerne la vente de blé à ces pays. M. Herb Breau s'est fait le porte-parole de l'un des ministères—il me semble qu'il s'agissait du ministère de M. Gillespie . . .

Le coprésident (M. McCleave): Le ministère de l'Industrie et du Commerce.

M. Baldwin: Oui, le ministère de l'Industrie et du Commerce. Ce ministère a répondu qu'il s'agissait de renseignements confidentiels et que la production de tels documents nuirait aux intérêts des producteurs de grains canadiens. J'ai plusieurs autres exemples aussi, mais seul celui-ci m'est revenu à l'esprit. Je me demande s'il y a eu un changement de politique depuis ce temps ou si cette politique est toujours la même?

M. Reid: J'ai ce cas ici. Cette affaire entrait sous la rubrique «Documents ayant trait aux relations internationales, dont la publication pourrait nuire aux futures relations du Canada avec l'étranger; publication de documents provenant de l'étranger avec le consentement du pays d'origine». Permettez-moi de vous lire le résultat de cette action:

> Le ministère de l'Industrie et du Commerce s'est opposé à la motion parce que la correspondance et autres documents échangés entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'URSS et entre la Commission canadienne du blé et Exportkhleb, ayant trait à la vente de blé soient strictement confidentiels.

[*Text*]

producers to make the information of such exchanges public.

Mr. Baldwin: That is why I brought that up because it seemed to come within a different slot than that of guideline 3 which says:

Papers dealing with international relations, the release of which might be detrimental to the future conduct of Canada's foreign relations . . .

whereas the answer given here says:

. . . the release of which would be prejudicial to the interest of Canadian grain producers . . .

which I found hard to reconcile with the wording of guideline 3.

Mr. Reid: I recall the argument we had, that in addition to the Canadian reason, which was the Canadian grain producer, there was also the reluctance on the part of the Soviet agency to make the material public.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And I suppose their government agency was reluctant too.

Mr. Reid: Yes, that is correct.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And they invoked it, I suppose.

The next one is number 11: "Papers that are excluded from disclosure by statute"; and the material which Mr. Reid assembled, and which Miss Paquette assembled and gave us, it being printed as an appendix.

By the way, since these are statutes, obviously French translations now exist.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And presumably, there cannot be very much question about these except to say that the statutes perhaps ought to be amended to make some of this information available. I should imagine that as long as the statutes are there, the government has no discretion in the matter at all.

Mr. Reid: That is correct.

Number 12 is one where we always run into a great deal of difficulty: "Cabinet documents and those documents which include a Privy Council confidence".

The example that I have here is that on February 13, 1973, Mr. Nystrom moved for a copy of the memorandum sent to the Cabinet on April 10, 1972, entitled "Report of the Inter-departmental Committee on Heroin Control", and also for a copy of the report of the Inter-departmental Committee on Heroin Control. The Minister of National Health and Welfare opposed both motions on the grounds that the information requested is a cabinet document and therefore cannot be tabled.

Mr. Railton: Could I go back to number 11?

• 2100

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, Mr. Railton.

Mr. Railton: Why would not some of these things here be divulged after a certain length of time. I am a bit of a nut on timing of documents, at least, and I cannot see where a lot of these things could not be divulged after a certain length of time. To put them in limbo completely and forever seems rather ridiculous. People writing the history of Canada just might be interested in seeing what foolish ideas we had 20 years before.

[*Interpretation*]

Leur publication nuirait aux intérêts des producteurs de grains canadiens.

M. Baldwin: Voilà pourquoi j'ai soulevé cette question. Il me semble que cela ne fait pas partie de la directive numéro 3 qui se lit comme suit:

Documents ayant trait aux relations internationales, dont la publication nuirait aux relations extérieures futures du Canada . . .

Toutefois la réponse citée déclare:

dont la publication nuirait aux intérêts des producteurs de grains canadiens . . .

Il me semble que cela n'est pas le texte exact de la directive numéro 3.

M. Reid: Si je me souviens bien, le Canada a invoqué l'intérêt des producteurs de grains canadiens, mais l'agence soviétique ne voulait pas publier ces renseignements.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose que l'agence canadienne avait quelques réserves elle aussi?

M. Reid: Oui, c'est exact.

Le coprésident (M. McCleave): Et je suppose que les agences les ont invoquées.

Passons maintenant au numéro 11: «Documents dont la publication est illégale»; les documents qui nous ont été fournis par M. Reid et M^lle^ Paquette et qui nous ont été distribués, seront imprimés en appendice.

Au fait, puisqu'il s'agit des statuts, il y a une version française.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je suppose que tout ce qu'il y a à dire à ce sujet c'est que les statuts devraient être modifiés afin de permettre la production des documents. Puisque la loi existe, le Gouvernement n'a aucun pouvoir discrétionnaire à exercer.

M. Reid: C'est exact.

Le numéro 12 présente plusieurs difficultés: «Documents du Cabinet et documents ayant trait à l'aspect confidentiel de certaines délibérations du Conseil privé».

Le 13 février 1973, M. Nystrom a demandé une copie du mémoire envoyé au Parlement le 10 avril 1972 et intitulé «Rapport du comité interministériel sur le contrôle de l'héroïne», ainsi que d'une copie du rapport du comité interministériel sur le contrôle de l'héroïne. Le ministre de la Santé et du Bien-être national s'est opposé aux deux mentions parce que les informations exigées constituaient un document du Cabinet et ne pouvaient donc pas être présentées.

M. Railton: Pourrait-on revenir au numéro 11?

Le coprésident (M. McCleave): Oui, monsieur Railton.

M. Railton: Quelle est la raison pour laquelle des renseignements de ce genre ne seraient pas divulgués après un certain temps? J'attache beaucoup d'importance à la date que portent les documents et je ne vois pas pourquoi plusieurs d'entre eux ne seraient pas publiés après un certain temps. Cela semble assez ridicule de les oublier à tout jamais. Les historiens du Canada s'intéresseront peut-être aux idées un peu folles que nous avons eues 20 ans plus tôt.

[*Texte*]

I would like to ask Mr. Reid why there should not be a time limit on keeping some of this secret information?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Before Mr. Reid answers that, I would like to elaborate just on one point there.

I know that some years ago one of my colleagues at the University of Waterloo was interested in certain material in the files of the census of 1881. Well, one would have thought that by this time nobody who was alive in 1881 would have been very much affected by this; and he wanted it purely for a sociological and statistical form of study. I do not know what the ultimate outcome was, but there was a tremendous battle over the thing between the then Dominion Statistician and the Dominion Archivist.

The Archivist saw no reason why this should not be brought out; the Statistician said he could not do it. I suppose he, the Statistician, felt he was governed by the Statistics Act. The reason why I suggest this is that in some instances here what would be required, I should think, if we want to get more information along the lines of what Mr. Railton said, is an amendment to the statute.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Forsey, I think I have the answer. Under the Statistics Act you cannot make this information public without the previous consent, in writing, of the person, and I suppose those who had given information in 1891 are no longer able to write.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It was 1881. I suppose they could have summoned the ghost of Mr. Mackenzie King from the vasty deeps and got him to get in touch with his friends in the beyond and get it out, but . . .

Mr. Baldwin: They would not be his friends if they wanted information.

Mr. Reid: Well, with respect to Mr. Railton's question, I am advised that 30 years is the length of classification for secret documents. For those documents that are controlled by statute, these would require an amendment to the statutes to release the information.

Mr. Railton: I see. Thank you.

Mr. Leblanc (Laurier): All those documents that we have here refer to individual acts, so those acts would have to be amended individually because we cannot deal with them in bulk.

Mr. Reid: Well, we could probably have an amending act that would have . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): A schedule.

Mr. Reid: Yes, a schedule attached.

The Joint Chairman (Senator Forsey): An act to amend the what not, what not, what not, what not, and what not act.

Mr. Leblanc (Laurier): All right, thank you.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The title would be longer than the act.

[*Interprétation*]

J'aimerais demander à M. Reid pourquoi il n'y aurait pas de période limite après laquelle on pourrait divulguer certains documents.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Avant d'entendre la réponse de M. Reid, permettez-moi de faire un commentaire.

Il y a quelques années, un de mes collègues de l'Université de Waterloo était à la recherche de certains renseignements qui se trouvaient dans les dossiers du recensement de 1881. Il était parti du principe que les personnes citées dans ce rapport étaient mortes depuis longtemps et il voulait se servir de certaines données pour rédiger un rapport purement sociologique et statistique. Je ne sais pas ce qui s'est produit à la fin, mais je sais qu'il y a eu une discussion considérable au sujet de la production des documents entre le directeur des Statistiques et le directeur des Archives publiques.

Le directeur des Archives n'y voyait aucun inconvénient toutefois, le directeur des Statistiques a déclaré qu'il ne pouvait produire de tels renseignements. Je suppose qu'il se sentait lié par la Loi sur les statistiques. Si je vous ai parlé de cet exemple, c'est parce qu'il serait nécessaire de modifier la Loi pour faciliter la publication de certains renseignements.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois avoir la réponse, sénateur Forsey. Selon la Loi sur les statistiques, il est impossible de publier des renseignements sans avoir obtenu au préalable le consentement écrit de l'intéressé et je suppose que ceux qui ont fourni les renseignements en 1881 sont désormais incapables de le faire.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Cela s'est passé en 1881. Ils auraient pu inviter le fantôme de Mackenzie King à communiquer avec ses amis passés dans l'autre monde afin de leur demander leur consentement, mais . . .

M. Baldwin: Ce ne serait pas des amis s'ils voulaient de tels renseignements.

M. Reid: En ce qui concerne la question de M. Railton, je tiens à souligner que les documents secrets ne peuvent être publiés avant 30 ans. Régis par la Loi, il faudrait modifier la loi avant de publier les renseignements.

M. Railton: Je vois, merci.

M. Leblanc (Laurier): Les documents que nous avons sous les yeux s'appliquent à des lois différentes, il faudrait donc modifier chacune de ces lois puisque nous ne pouvons pas les regrouper.

M. Reid: Il faudrait alors adopter une loi générale contenant . . .

Le coprésident (M. McCleave): Un tableau.

M. Reid: Oui, un tableau.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Il s'agirait en effet de la loi modifiant, telle, telle, telle et telle autre loi.

M. Leblanc (Laurier): Très bien, merci.

Le coprésident (M. McCleave): Le titre serait plus long que la loi elle-même.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): It would.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, Mr. Reid.

Mr. Reid: Number 13 is: Any proceedings before a court of justice or a judicial inquiry of any sort. This is a very popular one for members. I have a number of examples; I will just give one.

On January 11, 1973, Mr. Benjamin moved for a copy of the report of Mr. Justice Tritschler on the inquiry into the construction of the Great Slave Lake Railway. The Minister of Transport opposed the motion on the grounds that the person nominated to conduct the inquiry reported all information to the Minister in confidence so as not to prejudice any future court hearing. There were subsequent court hearings as a result of that inquiry.

I have another example. On February 15, 1973, Mr. Oberle moved for a copy of the financial statement of the operating and capital accounting of the Kamloops, B.C. Indian Band No. 1 and copies of individual transactions in respect to the purchase and sale of livestock and capital assets for the past 12 months.

The Minister of Indian Affairs and Northern Development opposed the motion on the grounds that the information could not be submitted until the appeal against the election of the council had been disposed of. I think both examples are straightforward.

Number 14: Papers that are private or confidential and not of a public or official character.

Mr. Leblanc (Laurier): Who decides?

Mr. Reid: I will give you my examples.

• 2105

On January 19, 1973, Mr. Mazankowski moved:

> That a copy of all correspondence, telegrams and other documents between the Minister of Finance and/or other responsible ministers and the auditing firms of Touche Ross & Co., Peat Marwick Mitchell & Co., in connection with the auditing services for Air Canada and Canadian National Railways.

The Minister of Finance opposed the motion on the grounds that the material requested is confidential.

We have had a further development of that. If members have been watching the Order Paper we have been answering a series of questions put down about LIP projects in the last couple of years. One of the requests was for the names and addresses of every person who had written to the Minister about the LIP project in question.

The Minister decided that people who wrote to him to give their opinions on a particular item were not writing to the public at large but werre writing to him and, therefore, he declined to provide this information. It would be the same as if you were asked as an individual member or Senator to provide information as to who had written to you about a particular matter of public policy. The question is, I suppose, do you have the right as an individual to release the names and addresses of people who write to you about matters of public policy? It is even greater in the case of a minister.

[*Interpretation*]

Le coprésident (le sénateur Forsey): En effet.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, monsieur Reid.

M. Reid: Le numéro 13 se lit comme suit: Toute procédure devant un tribunal ou enquête judiciaire quelconque. Cette directive est très populaire parmi les députés. J'ai un bon nombre d'exemples, mais je n'en citerai qu'un.

Le 11 janvier 1973, M. Benjamin a demandé une copie du rapport du juge Tritschler à la suite de l'enquête sur la construction du chemin de fer du Grand Lac de l'Esclave. Le ministre des Transports s'est opposé à la motion parce que l'enquêteur avait fourni au Ministre tous les renseignements à titre confidentiel afin de ne pas nuire à des enquêtes du tribunal qui pourraient survenir. A la suite de cette enquête, le tribunal a poursuivi d'autres enquêtes à son tour.

J'ai un autre exemple. Le 15 février 1973, M. Oberle a demandé une copie du bilan des opérations et de la comptabilité de la bande d'Indiens numéro 1 de Kamloops, en Colombie-Britannique, ainsi que des copies de plusieurs transactions ayant trait à l'achat et à la vente de bétail et l'actif des douze derniers mois.

Le ministre des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien s'est opposé à cette motion parce que les renseignements ne pouvaient être soumis avant la décision de l'appel sur l'élection du conseil. Il me semble que ces deux exemples sont clairs.

Numéro 14: Documents de nature privée ou confidentielle qui ne comportent aucun caractère public ou officiel.

M. Leblanc (Laurier): Qui en décide?

M. Reid: Je vais vous donner quelques exemples.

Le 19 janvier 1973 M. Mazankowski a proposé une motion portant sur:

> Une copie de toute la correspondance, télégrammes et autres documents échangés entre le ministre des Finances ou les autres ministres responsables et les sociétés de vérification-comptable Touche Ross & Cie., Peat Marwick Mitchell & Cie., relativement à la vérification de la comptabilité d'Air Canada et du CN.

Le ministre des Finances s'est opposé à la motion en prétextant que les documents demandés étaient d'ordre confidentiel.

La situation a maintenant évolué. Si les députés ont examiné le Feuilleton, ils ont pu constater que nous avons répondu à une série de questions posées au sujet des projets PIL, depuis un ou deux ans. L'une des questions réclamait les noms et adresses de toute personne ayant écrit au Ministre au sujet du projet PIL.

Le Ministre a décidé que les gens qui lui écrivaient pour lui donner leur avis sur une question particulière ne s'attendaient pas à ce que leur lettre soit publiée et a donc décidé de refuser de donner des renseignements. Je suppose que vous auriez la même réaction si on vous demandait, à titre de ministre ou de sénateur, de donner des renseignements sur les personnes qui vous ont écrit au sujet de certains problèmes de politique publique. La question est donc de savoir si, à titre de particulier, vous avez le droit de publier les noms et adresses des gens qui vous écrivent sur des questions d'ordre public. Cette question est encore plus importante lorsqu'il s'agit d'un ministre.

[*Texte*]

Mr. Railton: Mr. Chairman, would you not usually indicate whether that opinion were private or confidential?

Mr. Reid: I beg your pardon?

Mr. Railton: If you were a member of Parliament would you not write to a minister and say this was private and confidential if you did not want it disclosed?

Mr. Reid: That is an interesting point and it is one that the Committee might like to discuss. I have always taken the attitude in my own role as Member of Parliament for Kenora-Rainy River that anybody who writes to me or talks to me, the information is regarded as confidential. Other people may not take that same kind of an attitude.

Mr. Railton: I would like to hear what members think of that.

Mr. Baldwin: I think it is an excellent point. I think I made some reference to it in a discussion which took place about a bill, but if someone were to come to me as a solicitor and I did not want the letter to be used in court, I would use the words "without prejudice" and it cannot be used. Quite obviously if a person is giving information which is in his opinion designed to be of such a private nature or confidential character that he does not want it to be used, I think he should check that out. If it is private information given to you on the distinct understanding that it is not to be used, it should not be used. Once that is in there, once that is done then it is finished, it cannot be used. I think that is a certain definition of what is private and confidential.

There may be other letters that do not have that statement in it which may come close to it and you may have to make determination, but I think if we make a point that that should be done, then that would settle it.

Mr. Balfour: Surely, there is a distinction to be drawn, though, Mr. Chairman, between communications from a constituent to a member of Parliament, whether he be on the government side or on the opposition side, or whether he be a member of Parliament and also acts in a dual capacity as a minister of the Crown. Surely there is a distinction to be made between that type of communication and the type of communication that Mr. Reid referred to, which is a communication between a professional firm retained by a Crown corporation engaged in business of a public character, in a sense that they are working for a Crown corporation performing auditing services. It seems to me there is a clear distinction to be made between the latter type of communication and the communication that you receive from a constituent.

In the latter case, a communication from a constituent, it seems to me may or may not be confidential. For example, I do not know what the other members do but very often I make a Xerox copy of a communication from a constituent and pass it on to a minister or his department for a comment. In that sense I disclose the contents.

• 2110

I certainly would not regard those communications being of a public or official character, whereas I would think there would be circumstances where communications exchanged between an auditing firm employed by a Crown

[*Interprétation*]

M. Railton: Monsieur le président, est-ce que les auteurs de ce genre de lettres n'indiquent pas, généralement, qu'ils souhaitent que cela reste privé ou confidentiel?

M. Reid: Que voulez-vous dire?

M. Railton: Si vous étiez député, est-ce que vous n'écririez pas à un ministre en lui disant que vous souhaitez que votre lettre ne soit pas publiée et qu'elle reste confidentielle?

M. Reid: C'est une remarque intéressante que les membres du Comité voudront peut-être discuter. Personnellement, à titre de député pour Kenora-Rainy River, j'ai décidé que quiconque m'écrivait ou me parlait de problèmes publics pouvait le faire en toute confiance puisque je considérerais qu'il s'agirait là d'information d'ordre confidentiel. Il se peut que d'autres personnes n'adoptent pas la même attitude.

M. Railton: J'aimerais connaître l'opinion des membres du Comité.

M. Baldwin: C'est une remarque très intéressante. j'en ai déjà parlé, au sujet d'une discussion qui a eut lieu à propos d'un projet de loi mais si quelqu'un me demandait un avis personnel, à titre d'avocat, et que je ne veuille pas que ma réponse soit utilisée au tribunal, j'inscrirais une formule afin qu'elle ne puisse être utilisée. Il me paraît évident que si quelqu'un donne des informations qui, selon lui, doivent restées privées ou confidentielles, il doit s'en assurer. S'il s'agit d'informations privés, qui vous sont données à la condition expresse qu'elles ne seront pas utilisées, dans ce cas il ne faut pas les utiliser. Il suffit donc de l'indiquer sur la lettre. Je pense que cela donne une certaine définition de ce qui peut être considéré comme privé ou confidentiel.

Il peut cependant exister d'autres lettres, ne portant pas cette déclaration, et pouvant éventuellement être considérées comme confidentielles; je pense cependant que si nous insistons pour qu'une mention particulière soit indiquée sur la lettre, le problème sera réglé.

M. Balfour: Il me semble qu'il faut faire certaines distinctions, monsieur le président, entre les communications adressées par un électeur à un député, qu'il s'agisse d'un député du gouvernement ou de l'Opposition, ou même d'un ministre, et celle qu'a mentionnée M. Reid, qui concerne des renseignements fournis par une entreprise, engagée par une société de la Couronne pour certaines affaires de caractère public; dans ce cas, il s'agit d'une société de vérification-comptable rendant certains services à une société de la Couronne. Il me paraît évident que ces communications ne sont pas de même nature.

Dans le premier cas, lorsqu'il s'agit d'une lettre de commettant, il peut s'agir d'informations confidentielles ou non. Par exemple, je ne sais pas quelle est la pratique des autres membres du Comité mais il m'arrive très souvent de faire des photocopies de lettres que j'ai reçues de nos électeurs pour les transmettre à un ministre ou à des hauts fonctionnaires. En ce sens, j'en publie les informations.

Je ne considérerais certainement pas ce genre d'information comme étant officiel, alors que je le penserais d'informations échangées entre une société de vérification comptable et une société de la Couronne l'ayant engagée; il me

[*Text*]

corporation, that is, an interchange of correspondence between those two bodies would fairly be considered of a public or official character.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Dr. Railton, had you raised this question partly from the standpoint of a member' asking that his correspondence with the minister be kept private and confidential?

Mr. Railton: Yes, I have Mr. Chairman. I think it is pretty obvious to me that if I want some confidential opinion I always say "private and confidential". I respect that and I expect he does. I think, as Mr. Balfour says, when constituents write to you they are rather quasi-confidential in character. These people are not afraid of expressing their opinions, they express them to you for some action, and you give them the action by writing to the Minister, so they cannot be really confidential.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I was thinking do not all of us get in the position where just before the Minister of Finance brings in his budget, we not only get the representations from the organized groups, such as the Chamber of Commerce or the Canadian Labour Congress, but we also get representations from associations, say, dealing with imported cars or the like. It seems to me that where people ask that taxing statutes be changed or the like, I do not see how in conscience we can put that down as a private and confidential matter. I usually send it along to the Minister and ask him by dear John letter, if he would give me his reasoned reply to this problem that I can sent do my constituent. I would not think it would be right if we were busy making representations that the public never knew we were making.

Mr. Railton: I agree, I am not worried about that.

Mr. Leblanc (Laurier): I do not think number 14, though, relates to correspondence from a member, I think it relates to correspondence from a minister or a department. When I get correspondence, if it is not marked "private and confidential", I just treat it as it is. Anybody can know about it and my answer, too, has been treated at times like that as well, unless I indicate otherwise. If my electors indicate "private and confidential", all right, I keep it that way. However, number 14 does not concern members as members, I do not believe, so I think it concerns ministers and departments because I do not see Mr. Balfour's asking me for private papers, you know, from my office, I see his asking from Mr. Macdonald or any other minister.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Godfrey.

Senator Godfrey: I just want to follow up. When you told us about John Turner's refusing this, I could not see why that could be termed something not of a public or offical character, or private and confidential. This was correspondence between the Minister of Finance and the auditors of a Crown corporation whom he has recommended or it was included in a statute.

Mr. Reid: What was going on was that one firm was being released and another firm was being hired.

[*Interpretation*]

paraît évident que, dans ce dernier cas, les renseignements sont d'ordre confidentiel.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Railton, aviez-vous soulevé cette question à titre de membre du Comité, demandant à ce que sa correspondance avec un ministre soit tenue pour confidentielle.

M. Railton: Absolument, monsieur le président. Il me paraît évident que si je souhaite que certaines informations soient confidentielles, je l'indique. Lorsque je reçois une lettre portant la mention «privé et confidentiel», j'en respecte le caractère et je m'attends à ce que l'on fasse de même lorsque c'est moi qui envoie la lettre. Comme l'a dit M. Balfour, lorsque des commettants vous écrivent, cela est relativement quasi confidentiel. Il ne s'agit pas que les gens aient peur d'exprimer leurs opinions, mais ils les expriment en attendant de vous que vous prendrez certaines mesures, ce que vous ne pouvez faire qu'en écrivant vous-même au ministre; en ce sens, ces lettres ne peuvent pas être totalement confidentielles.

Le coprésident (M. McCleave): Il me semble que juste avant que le ministre des Finances ne dépose son budget, nous recevons des groupes organisés, tel que la Chambre de commerce, ou le Congrès canadien du travail, ainsi que de diverses associations, nous demandant certaines choses. Lorsque des gens nous demandent, à cette occasion, de réclamer une modification de la Loi fiscale, je ne vois pas comment nous pouvons considérer qu'il s'agit là de renseignements d'ordre confidentiel. En général, j'envoie ce genre de demande au ministre en lui demandant, le plus simplement du monde, de m'envoyer une réponse que je pourrai adresser à mon commettant. Je ne pense pas qu'il serait juste que nous passions notre temps à faire des démarches à l'insus du public.

M. Railton: Je suis d'accord, et cela ne me préoccupe pas.

M. Leblanc (Laurier): Je ne pense pas toutefois que la disposition numéro 14 concerne la correspondance d'un député; en effet, il me semble qu'elle porte sur la correspondance d'un ministre ou d'un ministère. Lorsque je reçois une lettre, si il n'y figure pas la mention «privé et confidentiel», je considère qu'elle peut être publiée. En général, d'ailleurs, ma réponse peut également être publiée, à moins que je n'indique le contraire. Toutefois, pour en revenir à la disposition numéro 14, il me semble qu'elle concerne directement les ministres et les ministères, car je ne vois pas M. Balfour me demandant des documents privés, alors que je le vois très bien en demandant à M. Macdonald ou à un ministre.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Je voudrais poursuivre sur le même sujet. Lorsque vous nous avez parlé du refus de John Turner, je n'ai pas compris pourquoi cela pouvait être considéré comme n'étant pas de caractère confidentiel, ou officiel. Il s'agissait d'une correspondance entre le ministre des Finances et les vérificateurs comptables d'une société de la Couronne, qu'il avait recommandés, et cela relevait de la Loi.

M. Reid: Il s'est trouvé qu'une société a été déchargée de ses fonctions et qu'une autre a été engagée.

[*Texte*]

Senator Godfrey: I could not think of anything more desirable to be published than why. If it was correspondence, even more so, in that particular instance.

Mr. Reid: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Reid, do you want to go on to number 15, or would you prefer to be still hanging on a limb with number 14?

Mr. Reid: No, I think I have made the points I wanted to make on it. It is not for me to judge.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps then, if you would not mind, you could make your commentary on the other points and then we will open it up to questions, so at least, you will be able to complete your submission.

Mr. Reid: I must say that 15 is the most popular of all for members of Parliament and this concerns internal departmental memoranda. The example I will give you took place on October 8, 1974 when Mr. Marshall moved for a copy of all material's resulting from the first meeting of the VLA senior management team. The Minister of Veterans Affairs opposed the motion on the grounds that the documents requested were internal departmental documents of a confidential nature and could not be produced and I have umpteen copies of examples. This is the most popular. I understand you have had discussions in your Committees as to the relationship between staff in a department and the Minister on the quality and confidentiality of information passed and the right of departments to hold meetings internally and between themselves without having to report it publically.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Would this be covered by something like the Swedish principle of incomplete documents, if I remember correctly?

Mr. Reid: At the present time, with the protection of this particular guideline, the documents are complete. If the guideline were to be breached, I am quite certain the system would change.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You would do as they do in Sweden, you would not leave one sentence unfinished, or something, so that . . .

Mr. Reid: What would happen . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . they would see the light of day.

Mr. Reid: What would happen is that most briefings would tend to be oral and qualifications to rise in the civil service would change from being able to write a good memorandum to being able to make an extemporaneous speech and to remember what was said by everybody and the quality of your own privately-contained minutes of meetings that took place. That is what would happen.

The Joint Chairman (Senator Forsey): "A vast Serbonian bag, where armies whale might sink".

Mr. Reid: It would be more difficult to find out who was responsible for what went wrong.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, let us say that a factual decision is made by the government following this meeting. Maybe the government is going to do something and maybe it is deciding to do nothing, but the Minister's decision, which he recommends to Cabinet and ultimately gets acceptance of, is that certain action be taken or that no action be taken, and it is based on a discussion with people in his department who are knowledgeable of the facts.

[*Interprétation*]

Le sénateur Godfrey: Il me paraît donc éminemment souhaitable que les raisons de cette mesure soient publiées. S'il s'agissait de correspondance, tant mieux.

M. Reid: Bien.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Reid, voulez-vous passer au numéro 15, ou voudriez-vous poursuivre sur le numéro 14?

M. Reid: Je pense vous avoir dit tout ce que j'avais à dire là-dessus. Il ne m'en reviens pas de juger.

Le coprésident (M. McCleave): Si vous êtes d'accord, peut-être pourriez-vous alors faire vos commentaires sur les autres points, après quoi nous passerons aux questions; ainsi, vous pourrez terminer votre témoignage.

M. Reid: Je dois dire que la disposition numéro 15 est la plus familière aux députés, puisqu'elle concerne les mémoires ministériels à l'usage interne. L'exemple que je vais vous donner concerne un événement qui s'est passé le 8 octobre 1974 lorsque M. Marshall a réclamé un exemplaire de tous les documents résultant de la première réunion du groupe de gestion de la Loi sur les terres des anciens combattants. Le ministre des anciens combattants s'est opposé à la motion pour la raison que les documents demandés étaient les documents internes, d'ordre confidentiel. J'ai une foule d'autres exemple identiques. C'est l'exemple le plus classique. Je crois savoir que votre Comité a déjà discuté des rapports existants entre le personnel d'un ministère et le ministre lui-même, et du caractère confidentiel des informations distribuées; vous avez également discuté du droit des ministères à organiser des réunions internes, sans avoir à en publier les résultats.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Ceci serait-il couvert par quelque chose comme le principe suédois des documents incomplets?

M. Reid: Actuellement, avec la directive existante, les documents sont complets. Si cette directive devait être violée, je suis certain que le système serait changé.

Le coprésident (M. McCleave): Vous feriez alors comme en Suède, c'est-à-dire que vous laisseriez une phrase non terminée ou quelque chose de ce genre?

M. Reid: Que se passerait-il . . .

Le coprésident (M. McCleave): Afin qu'il puisse sortir.

M. Reid: En fait, la plupart des réunions de ce genre concernent des communications orales, et les conditions de promotion à la Fonction publique passeraient de compétences écrites à des compétences orales; il faudrait également être très apte à retenir ce que tout le monde a dit et à produire des procès-verbaux très clairs des réunions qui ont été organisées. Voilà ce qui se passerait.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Ce serait l'effondrement de la Fonction publique.

M. Reid: Il serait beaucoup plus difficile de savoir qui est responsable des erreurs.

M. Baldwin: Monsieur le président, supposons que le Gouvernement prenne une décision pratique à la suite d'une telle réunion. Peut-être a-t-il l'intention de faire quelque chose, ou peut-être a-t-il l'intention de ne rien faire, mais la décision du ministre, dont il fait recommandation au Cabinet et qui est finalement acceptée, est que certaines mesures soient prises ou non. Cette recommandation est basée sur une discussion qu'il a eu avec des hauts fonctionnaires de son ministère, qui connaissent bien les faits.

[*Text*]

Does it not make some sense that unless there is a special reason, other than what you have set out here, that that is of such a confidential nature, not just to embarrass the government or not just to embarrass the Minister, unless there is a very peculiarly confidential aspect to it, that that information should be released so that others could decide whether this was a good judgment or not so that the House could come to a decision and so that the public could come to a decision.

To take that a step further, this business of a civil servant not being able to justify his own attitude, I am not in favour of turning loose the dogs of war on all civil servants, but it seems to me that if a civil servant of a certain height has made a judgment decision and has made a recommendation, he is the one that knows about it, knows the detail, knows the basic reasoning behind it, so why should he not come before a committee and defend it? Who is better qualified to defend it? Let him come out into the open and take both the good and the bad—not policy, the government only makes policy, of course—but if there are facts within the possession of that man or that woman, as the case may be, and on the basis of those facts the government then makes a policy decision, it would seem to me to be incredibly wrong for those facts not to be made known to the people who have to sit in judgment on the government's decision, which is Parliament, and ultimately the people.

Mr. Reid: The first thing I would do is invite any public servant who wished to take a public role like that to run for office. The second thing is that the idea on the current system is for the public servant to give the best advice he possibly can, secure in the knowledge that it will not come back to haunt him. In other words, the present system of confidentiality assures him that he can make his judgment without having to look around his back to see if that document on which he makes a decision is published in six months or a year's time. He makes his judgment as to what should be done and he submits it to his superior. It is the politician in our responsible system who makes the decision and is responsible for that decision.

Mr. Baldwin: I agree with you.

Mr. Reid: He takes the responsibility for that decision.

Mr. Baldwin: I agree.

Mr. Reid: If you wish to go to a system where you say, all right, all documents generated in a department below Assistant Deputy Minister shall be made available on request to the public, I can assure you that those documents will disappear. Nothing can be written until it reaches above that level.

• 2120

The point is that our system is constructed on certain basic principles, that is, that the government is responsible. That is not a system that is the rule in the United States or in Sweden, for example. It is the system that applies in Great Britain. That means that the civil servants in each system take on a colouration because of the environment in which they live.

It is important in our system to assure the civil servant that he can make recommendations based on his judgment, secure in the knowledge that he does not have to defend them in public in a year's time. If you go to a civil servant and tell him to investigate a situation and make a report, he will ask, "Is it confidential or is it to be published?" If it is to be published, he will ask, "What is it you want me to write? I will be delighted to write it for you."

[*Interpretation*]

Ne paraît-il pas raisonnable de considérer qu'à moins de raisons tout à fait spéciales, autres que celles qui sont définies ici, voulant que ces renseignements soient d'ordre confidentiel, que l'on puisse les publier afin que d'autres personnes puissent juger de la valeur de la décision prise, ou afin que la Chambre ou le public puissent se faire leur propre idée de la question.

J'irais plus loin, en parlant du cas des fonctionnaires incapables de justifier leurs propres attitudes; je n'ai pas l'intention d'attaquer indûment les fonctionnaires, mais il me semble que si l'un d'entre eux a pris une décision importante, menant à une recommandation, il devrait pouvoir venir se justifier devant un comité, puisse qu'il devrait être parfaitement au courant du problème. Qui pourrait être en effet mieux qualifié que lui pour le faire? Dans ce cas, laissons le venir devant le comité et discuter non pas de politique, puisque cela relève du Gouvernement, mais des faits qu'il a en sa possession, à partir desquels le Gouvernement a élaboré sa politique; il me semblerait tout à fait erroné de refuser au public de connaître ce genre de faits, et surtout aux députés qui sont les juges des décisions gouvernementales, au nom de la population.

M. Reid: La première chose que je ferais serait d'inviter tout fonctionnaire désireux de jouer un tel rôle public de se porter candidat. La seconde chose c'est que l'idée sous-jacente au système actuel est que le fonctionnaire doit pouvoir donner les meilleurs conseils possibles, ce qu'il peut faire s'il sait qu'on ne viendra pas l'interroger là-dessus. En d'autres termes, le système actuel de confidentialité lui assure qu'il peut formuler son propre jugement sans avoir à vérifier si le document sur la base duquel il a pris sa décision sera publié dans six mois ou un an. En fait, il se contente de transmettre son jugement à son supérieur. Dans notre système, c'est donc l'homme politique qui est responsable de la prise de décision.

M. Baldwin: Je suis d'accord.

M. Reid: C'est lui qui est responsable.

M. Baldwin: D'accord.

M. Reid: Si vous voulez modifier ce système, et considérer que tous les documents élaborés dans un ministère, à un niveau inférieur à celui de sous-ministre adjoint, seront mis à la disposition du public, je puis vous assurer qu'ils disparaîtront. Rien ne peut être dit jusqu'à ce niveau.

Le fait est que notre système est basé sur certains principes élémentaires, à savoir que le gouvernement est responsable. Le système est différent aux États-Unis ou en Suède, par exemple, mais c'est le même que celui de la Grande Bretagne. Cela veut dire que la Fonction publique de chaque système reflète le contexte politique dans lequel elle s'inscrit.

Il est important que notre système permette aux fonctionnaires de faire les recommandations qu'ils jugent appropriées sans avoir à les défendre publiquement. Si vous demandez à un fonctionnaire de faire un rapport sur telle situation, il vous demandera: «Est-ce confidentiel ou non?» Si le rapport doit être publié, il demandera alors: «Que voulez-vous que j'y écrive? Je préférerais faire ce que vous me demandez de faire.»

[*Texte*]

Mr. Balfour: In other words, the consequences of a bad decision are the politician's. He has to use his judgment in deciding whether to accept that advice or not.

Mr. Baldwin: I am not talking about the decision. Of course the decision is the decision of the politician, except I make this distinction that it is the decision of the politician who is in the government, and it is left to the members of Parliament to have to make decisions whether to support or reject the government decision, often fumbling in the dark because those facts are not available to them, the facts which were made available to the government politician by the civil servant.

What I am saying is, this motion of Mr. Marshall called for operational plans in the periods before March 31, 1974, and the date of the motion was April 10, 1974, after that date. These were operational plans. On the basis of those operational plans, the Minister made a decision. I cannot for the life of me see why those operational plans should not have been made available.

That is the position I take. You and I are on different sides of it. I just wanted to make my case. I wanted to reinforce the statement that I do not suggest the civil servant come in and have to defend a policy decision. But if he makes a recommendation based on facts within his knowledge, and if he does not insist upon the curtain of confidentiality, I would think it would be very useful at times to have him out in the open, if he wants to, defending the facts, the factual discussion when the Minister finally acts.

Mr. Reid: I understand your position now, and I want to say that the opportunity is now provided to members of Parliament through the referral of the estimates to the various standing committees.

Mr. Baldwin: Not from what Mr. Macdonald says.

Mr. Reid: And the practice has been that the Minister comes and answers those questions of policy that members wish to put to him and then the civil servants come at the request of the Committee to answer questions of fact, interpretation and what not, as it applies at that level. But the Minister takes responsibility for the policy decisions and the administrators are there to answer questions on their administration. That goes on now.

Mr. Baldwin: Would you disagree with Mr. Macdonald when he said that no civil servant could appear unless he was present, nor could he appear without his permission?

Mr. Reid: I would agree with that. The practice has been that Ministers are quite happy to give civil servants permission. In the case you quote, however, you are after a gentleman from the National Energy Board, and the National Energy Board not only acts as a regulatory agency but also as the confidential advisor to the Minister on matters of energy.

Mr. Baldwin: I went beyond that. I related to civil servants generally. Mr. Macdonald took a blanket position on it.

Mr. Reid: I have taken the attitude that the practice that pertains in the House of Commons now and in the Senate is that officials are invited and appear and give evidence.

[*Interprétation*]

M. Balfour: En d'autres termes, c'est le politicien qui est responsable des décisions, qu'elles soient bonnes ou mauvaises. Il doit décider lui-même d'accepter ou non tel conseil.

M. Baldwin: Je ne prends pas de décisions. Naturellement, celle-ci relève du politicien, et je parle là des politiciens du gouvernement; c'est aux députés de décider s'ils vont appuyer ou refuser une décision du gouvernement, mais ils vont souvent à l'aveuglette car ils ne connaissent pas tous les faits qui ont été communiqués aux politiciens par les fonctionnaires.

Cette motion de M. Marshall concernait des plans opérationnels pour des périodes antérieures au 31 mars 1974; la motion était datée du 10 avril 1974. A partir de ces plans opérationnels, le ministre prenait une décision. Je ne comprends pas pourquoi de tels plans n'auraient pas été rendus disponibles.

C'est mon avis; le vôtre est certainement différent. Mais je ne veux pas dire que le fonctionnaire devrait venir défendre un décision de politique. Cependant, s'il fait une recommandation basée sur les faits qu'il a à sa connaissance, et s'il ne se réfugie pas trop derrière le caractère confidentiel d'un document, il serait peut-être très utile que, parfois, et s'il le désire, il vienne descendre certains faits, certaines décisions du ministre.

M. Reid: Je vous comprends, et je voudrais vous dire que les députés en ont maintenant la possibilité par le transfert des prévisions budgétaires aux différents comités permanents.

M. Baldwin: Ce n'est pas ce que dit M. Macdonald.

M. Reid: Généralement, le ministre vient répondre aux questions de politique que les députés veulent lui poser et ensuite, les fonctionnaires viennent sur la demande du Comité, répondre aux questions concernant les faits et l'interprétation, selon les besoins. Mais le ministre est responsable des décisions de politique, et les administrateurs ne sont là que pour répondre aux questions d'ordre administratif. C'est ainsi.

M. Baldwin: Êtes-vous d'accord avec M. Macdonald lorsqu'il dit qu'aucun fonctionnaire ne devrait être convoqué en l'absence du ministre, et qu'il ne devrait pas comparaître sans sa permission?

M. Reid: Oui, en fait les ministres sont toujours ravis d'autoriser les fonctionnaires à comparaître. Dans le cas dont vous parlez, il s'agit d'un membre de l'Office national de l'énergie, et cet office est non seulement un organisme de régie, mais aussi un conseiller confidentiel du ministre pour tout ce qui concerne l'énergie.

M. Baldwin: J'allais un peu plus loin. Je parlais des fonctionnaires en général.

M. Reid: Généralement, à la Chambre des communes et au Sénat, les fonctionnaires sont invités à comparaître et à témoigner.

[*Text*]

Mr. Baldwin: Without the permission of the Minister.

Mr. Reid: Generally speaking, my understanding is that permission is sought from the Minister and permission is granted.

Mr. Baldwin: I think that is a lousy rule.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Godfrey.

Senator Godfrey: To follow up what you said, it would be in the power of the civil servant to embarrass enormously his Minister by writing a very powerful memorandum which he knew might eventually become public if it was a matter contrary, or in the alternative he might hesitate to write what he really thinks because he knows that it might eventually embarrass his Minister. I do not see how it works from a practical point of view. How you are going to get honest advice?

Mr. Railton: Mr. Chairman, do you not think that really is the essence of responsible government, that a Minister is responsible finally?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sorry, Dr. Railton, I think Mr. Hnatyshyn was in there, and then yourself.

Mr. Hnatyshyn: I will try to be brief. A point was raised by Mr. Baldwin. I see the difficulty in municipal government where you have your department heads coming before council, a sort of front firing line as it were, to try to justify decisions and recommendations they have been making to council as a whole. I agree with the concept of responsible government of the decision being in the hands of government. They must either succeed or fail on the basis of those decisions they made. But I think there is a vast area of information that could be made available.

For instance, someone suggested there is about a billion dollars spent on studies by different government agencies, much of which is factual information used by governments to assess their positions on policy. It seems to me that at least portions of that type of study should be made available. I sense a reluctance on the part of government to make public that kind of study simply on the basis that it is a consultant study made for the purpose of internal consideration. But there is a possibility of some change.

The Minister of Transport last night indicated that maybe the government was a little too jealous about not making information available on studies on transportation, on requirements of various parts of the country, whether they be urban transit, or western anomalies, or whether they concern the Maritime Provinces or Atlantic Provinces, and so on. I would like to think, within this particular exception that you have in your guidelines, there may be some room for us to discuss these documents or memoranda.

Factual types of documents that are quite properly in the public domain might be made available to members of Parliament. This would allow members of Parliament and the public generally to assess the situation and come to a knowledgeable conclusion so that public pressure could be put on governments to legislate in the right direction.

[*Interpretation*]

M. Baldwin: Sans la permission du ministre.

M. Reid: De façon générale, les fonctionnaires en demandent l'autorisation aux ministres, qui la leur accordent.

M. Baldwin: C'est une règle ridicule.

Le coprésident (M. McCleave): Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Le fonctionnaire aurait donc le pouvoir de mettre son ministre dans une situation fort embarrassante en écrivant un mémoire très véhément qui, il le sait sera peut-être publié; dans l'autre cas, il hésitera à écrire ce qu'il pense car il pourra mettre son ministre dans une situation embarrassante. En pratique, je ne vois pas comment cela fonctionne. Comment obtenez-vous des conseils avisés?

M. Railton: Monsieur le président, étant donné que le gouvernement est responsable, ne pensez-vous pas que le ministre est finalement responsable?

Le coprésident (M. McCleave): Je regrette, M. Railton, mais M. Hnatyshyn devait prendre la parole avant vous.

M. Hnatyshyn: Je vais essayer d'être bref. M. Baldwin a soulevé une question intéressante. La citation est déjà difficile lorsqu'un gouvernement municipal envoie ses chefs de départements témoigner devant un Conseil, les envoie donc au front en quelque sorte, pour essayer de justifier des décisions et des recommandations qui ont été prises en Conseil. Je suis d'accord, le gouvernement est responsable des décisions qu'il a prises. Le succès ou l'échec est calculé à partir de ces décisions. Mais je pense que beaucoup d'informations devraient être disponibles.

Par exemple, quelqu'un a dit que 2 milliards de dollars environ avaient été consacrés à des études faites par différents organismes gouvernementaux; la plupart de ces études consistaient en fait à réunir des informations précises pour permettre au gouvernement d'étayer sa position. A mon avis, certaines parties, au moins, de ces études devraient être disponibles. Je sais que le gouvernement hésite beaucoup à publier ce genre d'étude car il estime qu'il s'agit d'une étude effectuée par des consultants qui ne doit donc pas sortir du gouvernement. Mais on peut envisager certains changements.

Le ministre des Transports a indiqué hier soir que le gouvernement était peut-être un peu trop jaloux de son autorité en ne publiant pas les informations rendues disponibles par des études sur les transports, sur les besoins de différentes régions du pays, que ce soit des transports urbains rapides, des problèmes des provinces de l'Ouest ou des Maritimes, etc. Vos directives pourraient peut-être prévoir certains débats sur ces documents ou mémoires.

Ce genre de documents qui font partie du domaine public, pourraient être rendus disponibles aux députés. De cette façon, ces derniers ainsi que le public en général, pourraient évaluer la situation et en venir à des conclusions bien réfléchies qui pourraient finalement inciter le gouvernement à prendre des mesures dans la bonne direction.

[*Texte*]

I sort of like to get right in the middle there and be on the side of both my friends. I have friends on both sides of the fence. But I think there is some room for compromise here, some opportunity for meaningful consideration on the part of the Committee.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Railton.

Mr. Railton: Mr. Chairman, I feel that everybody here has been pretty reasonable. They are all looking at this thing from a slightly different standpoint because of their positions in the House of Commons.

They all want to give the public as much information as possible and the opposition's questioning really is a good vehicle through which to obtain this. I think the questions do dig out a lot of things that the public ought to know. I want the people of the country to know as much as possible. However, I think the 16 exemptions as listed by Mr. Reid sound pretty reasonable. As we discussed them I thought that most members of the Committee regarded them as fairly reasonable.

I would like to know what is going to happen to this list. This has been known to us, I think, since 1973. Is this just going to be set down as an informal list or is there going to be any legislation and discussion so that we can have definite guidelines for the members and for Parliament to make it law. The law, of course, could be amended and reviewed every so often. I would like to know if we could not put this into legislation.

• 2130

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Reid, can this be put into legislation?

Mr. Reid: Well, I suppose anything could be put into legislation. I would advise you against thinking that legislation is any solution to problems of this nature, though. The guidelines can say one thing. It is the administration of those guidelines which is the most important. With the assistance of Miss Paquette here, I had the responsibility of implementing these guidelines since they have been implemented.

However, I would like to deal with the last exemption which is . . .

> papers requested, submitted, or received in confidence by the government from sources outside the government

This is becoming an increasing problem because many governmental programs require industries or individuals who wish to take advantage of it to supply a great deal of confidential information.

The example I will give is a motion by Mr. Orlikow on 1 October, 1974 for copies of studies prepared for the advisory group on executive compensation in the public service. The President of the Treasury Board opposed the motion on the grounds that the studies were part of other studies on the movement of salaries inside and outside the public service and the information was considered proprietary and confidential.

Those are the 16 examples. Do you want me to say something, Mr. Chairman, on Mr. Hnatyshyn's question on consultants? Or would you prefer to go on to questions?

[*Interprétation*]

En fait, je me trouve un peu au milieu car j'ai des amis des deux côtés de la barrière. Mais je pense que l'on peut en venir à un compromis dans ce domaine.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Railton.

M. Railton: Monsieur le président, tout le monde s'est montré très raisonnable. Certes, les points de vue sont légèrement différents selon la position occupée par chacun à la Chambre des communes.

Tous ceux qui ont parlé veulent donner au public toutes les informations nécessaires, et les questions de l'opposition sont certainement un bon moyen pour y parvenir. En effet, ce genre de questions fait apparaître beaucoup de choses que le public devrait savoir. Cependant, je pense que les seize exemptions énumérées par M. Reid sont tout à fait raisonnables. Au fur et à mesure que nous en avons discuté, j'avais l'impression que la plupart des membres de ce Comité les jugeaient également raisonnables.

Je voudrais maintenant savoir ce qu'il va advenir de cette liste. Elle existe depuis 1973, si je me souviens bien. Va-t-elle être classée comme une liste officieuse, ou bien va-t-elle donner lieu à des débats et à l'élaboration de directives précises qui permettront aux députés d'en faire une loi. Celle-ci pourrait naturellement être modifiée et revue aussi souvent que nécessaire. Je voudrais donc savoir si cela va donner lieu à une loi.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Reid, peut-on légiférer là-dessus?

M. Reid: J'imagine que l'on peut légiférer sur n'importe quoi. Cependant, il ne faut pas croire que la législation résoudrait nécessairement les problèmes de ce genre. On peut rédiger des directives, mais c'est l'application de ces directives qui est l'aspect le plus important. Avec l'aide de M^lle^ Paquette, j'ai eu la responsabilité de faire appliquer ces directives dès leur adoption.

Cependant, j'aimerais traiter de la dernière exception qui est la suivante:

> de documents confidentiels, exigés ou reçus par le gouvernement ou qui sont soumis au gouvernement de sources extérieures au gouvernement.

Ce problème s'aggrave car beaucoup de programmes gouvernementaux exigent que les industries ou les personnes qui veulent en bénéficier doivent fournir beaucoup d'informations confidentielles.

Par exemple, une motion de M. Orlikow datée du 1^er^ octobre 1974 demande des exemplaires d'études préparées pour le groupe consultatif sur les indemnités de fonctions dans la Fonction publique. Le président du Conseil du Trésor s'est opposé à la motion en disant que ces études faisaient partie d'autres études sur l'évolution des salaires au sein et à l'extérieur de la Fonction publique et que l'on considérait de tels renseignements comme confidentiels.

Voilà les 16 exemples. Voulez-vous que je réponde à la question de M. Hnatyshyn sur les conseillers, monsieur le président, ou voulez-vous passer aux questions?

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Those are squarely before us and you can answer in this field, Mr. Reid; I think on Minister's correspondence probably not. In any event, I think the President of the Privy Council did that.

Do you what your question now, Mr. Leblanc, or do you wish Mr. Reid to get into consultant's studies?

M. Leblanc (Laurier): Ce que je voudrais, ce serait d'ajouter un numéro 17 à la suite des 16 qui sont déjà là. Est-ce pertinent, monsieur le président, ou s'agit-il d'une considération d'ordre général? Je ne sais pas si vous vous souvenez, mais lors de la séance du 18 février dernier (procès-verbaux, fascicule nº 13) j'avais discuté avec M. Sharp du problème qui avait déjà existé en 1972 et 1974, alors que la Chambre des communes avait refusé de produire certains documents qui, par ailleurs, avaient été produits auprès des comités permanents, à la suite de décisions prises par la majorité des membres du comité. Alors, je pense qui si nous avons des directives concernant la production de documents, elles devraient s'appliquer également aux comités permanents et le nº 17 devrait préciser que les 16 directives précédentes s'appliquent aux comités permanents indépendamment du fait que certains membres pourraient se joindre et battre une décision rendue par le président du comité qui refuse la production des documents, en se basant sur le fait que le même document a déjà été refusé à la Chambre des communes.

Alors, ce qui est arrivé à l'occasion, et vous vous en souvenez très bien, et M. McCleave s'en souvient aussi, c'est que, étant minoritaires dans les comités permanents, à l'occasion, j'ai rendu des décisions à titre de président de comité, à l'effet de ne pas produire certains documents parce que la Chambre les avait refusés. Évidemment, on en a appelé de ma décision et la majorité a gagné, ma décision n'était pas valable, et par conséquent, le Vérificateur général, dans un cas particulier, c'était en l'occurrence, M. Long qui représentait le Vérificateur général, a déposé immédiatement les documents. Alors il était pas mal préparé. Moi, je dis ceci: que si nous devons avoir des directives à donner à la Chambre des communes et au Sénat, que ces directives-là devraient s'appliquer automatiquement aux comités permanents et qu'aucun vote ne pourrait venir à l'encontre de la directive si elle est acceptée par le Parlement lui-même.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is probably a phenomenon that could exist only in a minority parliament but there is a difference in the . . .

Mr. Leblanc (Laurier): Well, it may be back one time. You do not have to . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It may rear again. Mr. Reid.

Mr. Reid: I think it is important for members to understand the nature of these guidelines. These are guidelines the government has developed for its own use in its dealings with members of Parliament and the general public. The Standing Orders of the House of Commons provide that when a member is not satisfied with the explanation which is given for not producing the documents, the matter can be debated, I believe, for 1 hour and 50 minutes and then—the Chairman corrects me—it will come to a vote. If that vote carries, then the government must produce the documents; if the vote does not carry, then, of course, the government's position has been sustained. In the example which you gave, Mr. Leblanc, the Committee itself issued a request under its own authority to send for papers which

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Ces questions sont devant nous et vous pouvez répondre, monsieur Reid, non pas sur la correspondance du ministre. En tout cas, je pense que le président du Conseil privé l'a déjà fait.

Voulez-vous poser votre question maintenant, monsieur Leblanc ou voulez-vous que M. Reid parle des études sur les experts-conseils?

Mr. Leblanc (Laurier): I would like to add a seventeenth example to the sixteen we already have. Is that relevant, Mr. Chairman, or is this a consideration of a general nature? I do not know if you remember, but at the meeting of February 18, (testimony, issue No. 13) I discussed with Mr. Sharp the problem which arose in 1972 and 1974, when the House of Commons refused to produce certain documents which had been produced in standing committees, as a result of decisions made by the majority of the committee members. I therefore think that if we have directives on producing documents, they should also apply to standing committees, and No. 17 should stipulate that the 16 preceding directives apply to standing committees, in spite of the fact that some members might join together to defeat a decision made by the committee chairman who may have refused to produce the documents on the grounds that the request for the same documents had already been refused by the House of Commons.

What happened at that time, and I am sure that both you and Mr. McCleave remember the occasion well, was that since we were a minority in the standing committees, I handed down a decison in my capacity as committee chairman, to the effect that certain documents would not be produced because the House had previously refused to produce them. Naturally, my decision was repealed and the majority won; my decision was not upheld and as a result on one particular occasion the Auditor General, or rather Mr. Long who was representing him, immediately tabled the documents. He was therefore ill prepared. My opinion is this: if we are to have directives that apply to the House of Commons and to the Senate, these directives should automatically apply to standing committees and it should not be possible for a vote to go against such a directive if it has previously been approved by Parliament.

Le coprésident (M. McCleave): C'est probablement un phénomène qui ne peut exister que dans un parlement minoritaire, mais il y a une différence dans le . . .

M. Leblanc (Laurier): Bon, il peut revenir une fois. Vous n'avez pas à . . .

Le coprésident (M. McCleave): Il peut se relire. Monsieur Reid.

M. Reid: Je crois qu'il est important pour les députés de comprendre la nature de ces directives. Ce sont des directives que le gouvernement a établies pour son propre usage, au cours de ses contacts avec les députés et le public en général. Le règlement de la Chambre prévoit que, lorsqu'un député n'est pas satisfait des explications qui lui ont été données pour justifier le refus de produire certains documents, la question peut être débattue pendant une heure et 50 minutes; ensuite, si je me souviens bien, il faut passer au vote. Si le vote est affirmatif, le gouvernement doit alors produire les documents demandés; si le vote est négatif, la position du gouvernement est donc la plus forte. Dans l'exemple que vous nous avez donné, monsieur Leblanc, le Comité avait demandé certains documents, ce

[*Texte*]

the Auditor General accepted. My advice to the then minister, the President of the Privy Council, was that that requirement, that request from the Committee did not have to be accepted by the Auditor General, but the Auditor General preferred to accept it and he produced the information on his own as a result of a simple request from the Committee. Remember the status of these guidelines and remember the relationship between committees and the House of Commons. In this case, the Committee was quite, in my opinion, within its rights to request information to which it actually, in my opinion, had no right. In my opinion the Auditor General was incorrect. Let me put it this way. In my opinion the Auditor General had the option of either providing the material or not providing the material. He chose to provide it. I might say, if my memory serves me correctly, one of the documents was their audit report on the Freshwater Fish Marketing Board and my recollection is that the annual report of the Freshwater Fish Marketing Board was late that year. There was also some additional information.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, I agree with Mr. Reid completely on that. There are precedents covering this and when a Committee requests information the Minister and/or the official to whom the request is made is quite entitled to refuse, using guidelines or the practice which prevails in the House of Commons to refuse it and whether I agree with it or not, is beside the point. Then if a member desires those documents he places a notice for production of papers on the Order Paper, after which it is proceeded to be dealt with, and I assume it would be dealt with according to these guidelines. Those are the precedents which have held sway.

I was Chairman of the Public Accounts Committee for some time. I remember we adopted the practice that if the Auditor General in his opinion thought the document that was being requested was one which fell squarely within the limits of what could be produced, he produced it. If he did not, then it was up to the member to go into the House of Commons and place on the Order Paper, a notice for production, and that is where you would be right back at these guidelines, Mr. Leblanc I agree with Mr. Reid to that extent, but without prejudice, I would like to say these guidelines are not good enough.

Mr. Leblanc (Laurier): There is a main point I want to make, Mr. Chairman, to Mr. Baldwin, that a standing committee should not be more powerful than the House itself.

Mr. Baldwin: I agree.

Mr. Leblanc (Laurier): This is the main point.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You can appeal from the chairman of a committee, but you cannot appeal from a ruling of the Speaker.

Mr. Reid, I gather you have completed your commentaries. We have about 21 minutes left and on my list of questioners are Senator Forsey, my Joint Chairman, Mr. Balfour, and others as they raise their hands.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I simply want to raise a very simple question about the very first example that Mr. Reid gave us under the heading of legal opinion, that request of Mr. Marshall's. I could not see that on the face of it, it involved a legal opinion at all. Perhaps I just was paying insufficient attention. Would you mind explaining again for my benefit?

[*Interprétation*]

que l'Auditeur général avait accepté. A cette époque, j'avais dit au ministre d'alors, le président du Conseil privé, que cette demande de la part du Comité n'avait pas à être acceptée par l'Auditeur général, mais que celui-ci avait préféré l'accepter et qu'il fournissait les informations de son propre chef, à la suite de la requête du Comité. Il faut se souvenir, à cet effet, du statut de ces directives et de la relation existant entre les comités et la Chambre des communes. Dans ce cas précis, le Comité avait tout à fait raison de demander des informations, mais en fait, il n'avait pas le droit d'obtenir ce type d'information. A mon avis, donc, l'Auditeur général a eu tort. Ce dernier avait la possibilité de fournir ces informations ou de ne pas les fournir. Il a choisi de les fournir. L'un des documents en question, si je me souviens bien, était le rapport de vérification sur l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce; si je me souviens bien, ce rapport annuel de cet oofice avait été publié en retard. Le Comité réclamait également d'autres informations.

M. Baldwin: Je suis tout à fait d'accord avec M. Reid à ce sujet. Il y a des prédédents, et lorsqu'un comité demande des informations à un ministre ou à ses fonctionnaires, celui qui en reçoit la demande a le droit de refuser, conformément aux directives ou à l'usage en vigueur à la Chambre des communes. Si le député désire obtenir ces documents, il dépose au feuilleton un avis de production de documents; cet avis est examiné en fonction de ces directives. Ce sont là les précédents dont je voulais parler.

J'ai été président du Comité des comptes publics pendant un certain temps. Je me souviens que nous avons adopté pour pratique que, si l'Auditeur général jugeait approprié de fournir les informations demandées, il le faisait. Sinon, c'était aux députés d'aller à la Chambre et de déposer au feuilleton un avis de production de documents; nous en revenons donc à ces fameuses directives, monsieur Leblanc. Je suis donc d'accord avec M. Reid jusqu'à ce point, mais je dirais cependant que ces directives ne sont pas assez efficaces.

M. Leblanc (Laurier): Je voudrais dire, monsieur le président, qu'un comité permanent ne devrait pas avoir plus de pouvoirs que la Chambre elle-même.

M. Baldwin: Je suis tout à fait d'accord.

M. Leblanc (Laurier): C'est ce qui est important.

Le coprésident (M. McCleave): Vous pouvez interjeter appel d'un jugement d'un président d'un comité, mais vous ne pouvez pas d'un jugement de l'Orateur.

Monsieur Reid, je pense que vous en avez terminé. Il nous reste 21 minutes, et j'ai sur ma liste le sénateur Forsey, et M. Balfour. D'autres ont également élevé la main. Sénateur Forsey.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Je voudrais poser une question très simple à propos de l'exemple que M. Reid nous a donné, à savoir cette demande de M. Marshall. Je ne pensais pas que cela nécessitait un avis juridique. Je n'y ai peut-être pas jeté assez d'attention. Pourriez-vous me donner d'autres explications?

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is criterion number one.

Mr. Reid: Apparently the problem in this case was not that the government did not want to provide the information to Mr. Marshall concerning the negotiations that went on between the government of Newfoundland and the Government of Canada about the appointment of a fifth judge. The problem was that the correspondence in which that exchange took place also discussed other matters of a legal nature between the two governments, and the information could not be extracted from the documentation without giving additional information which it was regarded necessary to keep confidential.

• 2140

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, quite. But that additional information presumably was legal opinions, then.

Mr. Reid: Yes. That is correct.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I wondered how that could fall within this particular criterion. It did involve legal opinions.

Mr. Reid: That is correct.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you. That is fine.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Maybe you could have chosen a stronger example, Mr. Reid. Have you got another one there?

Mr. Reid: I could use the other one, about the letter from the Minister of Justice to the Secretary of State concerning the grant to a women's group in Saskatoon, which contained legal advice to the government. We run into these very often in the House of Commons. The Minister of Justice refused to answer on the grounds that it is in the nature of providing legal opinion and . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is a very ancient rule of the House, is it not?

Mr. Reid: That is correct. It is well founded in Beauchesne. It is well founded in everything.

Mr. Baldwin: It goes back about 200 years, I guess.

Mr. Reid: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Balfour.

Mr. Balfour: Yes, I just have one point I wanted to question Mr. Reid on. Having in mind the inevitable, I suppose, feeling on the part of opposition members that judgments made with respect to withholding of information might, in some certain circumstances at least, be influenced by partisan considerations, whether at Mr. Reid's level or at other levels, how would he feel about the practicality of some form of review or appeal mechanism that could be invoked in the event a member felt that a decision reached with respect to that provision of documents was unsound or unjust, some type of form by which it could be reviewed that would be accepted by most reasonable people as above any cloud or taint of partisanship?

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): C'est le critère nº 1.

M. Reid: Apparemment, dans ce cas précis, le problème n'était pas que le gouvernement ne voulait pas fournir certaines informations à M. Marshall en ce qui concerne les négociations qui avaient eu lieu entre le gouvernement de Terre-Neuve et le gouvernement du Canada à propos de la nomination d'un cinquième juge. Le problème est que la correspondance renfermant cet échange portait aussi sur d'autres questions juridiques entre les deux gouvernements, et l'information ne pouvait en être extraite sans donner des renseignements supplémentaires qui devaient demeurer confidentiels.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui, très confidentiels. Mais il s'agissait probablement de conseils juridiques.

M. Reid: Oui, c'est bien cela.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je me demande alors comment cela pouvait relever de ce critère; ce document contenait des conseils juridiques.

M. Reid: C'est exact.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Merci. Tout va bien.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être auriez-vous pu choisir un exemple plus probant, monsieur Reid. Est-ce que vous en avez un autre à citer?

M. Reid: Je pourrais citer l'exemple de la lettre du ministre de la Justice au Secrétaire d'État concernant une subvention accordée à une association féminine de Saskatoon et qui renfermait des conseils juridiques à l'adresse du gouvernement. Cela se produit souvent à la Chambre des communes. Le ministre de la Justice refuse de répondre sous prétexte que ce serait donner des conseils juridiques et . . .

Le coprésident (le sénateur Forsey): C'est une ancienne règle de la Chambre, n'est-ce pas?

M. Reid: En effet. Ce règlement est justifié par Beauchesne et parfaitement fondé en tout point.

M. Baldwin: Cela remonte à quelque 200 ans, je suppose.

M. Reid: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Balfour.

M. Balfour: Oui, j'ai une seule question à poser à M. Reid. Ayant l'impression, ce dont ne peut se défendre un membre de l'Opposition, que les jugements qui visent la non divulgation de l'information peuvent, du moins dans certaines circonstances, être influencés par l'esprit de parti, que ce soit au niveau de M. Reid ou à tout autre niveau, que penserait-il de l'idée pratique d'une ou d'un mécanisme d'appel; si un député estimait que la décision prise au sujet de telle partie du document n'était pas justifiée ou qu'elle était injuste, ce mécanisme permettrait de reviser la décision et de porter un jugement acceptable pour la plupart et indépendamment de tout sectarisme.

[*Texte*]

Mr. Reid: The ultimate appeal on these matters is Cabinet itself, at the present time.

Mr. Balfour: Which would hardly meet the criteria that I just . . .

Mr. Reid: Which would hardly meet those criteria. But as I pointed out, I believe to Mr. Leblanc, the guidelines are an emanation of the government, and their instructions to agencies of the government as to what material to provide. Generally speaking, it has not been necessary to go to the Minister or to Cabinet over fights that we have had, basically at my level. I do not believe there have been cases where members have felt they have been unfairly treated in terms of not having access to information, because most of these requests that I have gone through tend to be rather in blanket form.

In our discussions I have suggested that this Committee, perhaps the steering committee of this Committee, might be an appropriate forum to which to refer some of the more tricky aspects. I think that would probably be the approach I would tend to take, rather than the establishment of a person or an agency. I would tend to prefer this material to be judged by people who are in the House of Commons or in the Senate and who are involved in the confidentialty of the matter.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: May I make just one brief comment? I do compliment the government here for having recognized through these guidelines the principle that there is a duty to make information available and that they have to follow certain criteria. Before I came down here, Mr. Chairman, I was reading a decision going back about 50 or 60 years, in the second edition of Beauchesne, where the information was refused on the ground that in the view of the government it was against public policy to release it. It was just as simple as that. That is all that they said.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, that was characteristic in those days.

Mr. Baldwin: This is a lead for it. In taking the lead, they have laid down some very careful guidelines, which I do not like and which I would say in five or ten years will be materially changed. But it is a start, and I think this is the duty of this Committee. So I do compliment the government on that particular degree of recognition.

Now I would like to ask about one or two examples I have here. It happens that Mr. Reid and I have both produced some of the same examples. Mr. Reid, I have already questioned him about some of them, and I think I pointed out that the one about the correspondence between the government and the U.S.S.R. and China with regard to wheat sale was refused on grounds which really did not bring it squarely within any of these guidelines, although Mr. Reid has explained that in his opinion it was for that purpose, but the language did not say so.

On December 5, 1973, Mr. Macquarrie requested a copy of all correspondence between the Minister of Transport and other responsible Ministers and the government of Prince Edward Island respecting the Borden-Tormentine ferry service subsequent to the date of the latest national railway strike, and the government of Mr. John Reid said this was denied in the light of the P.E.I. government decision to take legal action against the Government of Canada in the matter of federal constitutional obligations. If released it might prejudice any proceedings before a Court of Justice.

[*Interprétation*]

M. Reid: Actuellement, la dernière instance dans ce cas est le Cabinet.

M. Balfour: Ce qui répond difficilement au critère que je . . .

M. Reid: Qui correspond difficilement à ces critères. Mais comme je l'ai signalé, je pense, à M. Lebanc, les directives émanent de l'organisme officiel ainsi que les instructions données aux agences concernant les documents publiables. De façon générale, il n'a pas été nécessaire de s'adresser au ministre ou au Cabinet pour régler les dissensions survenues à mon niveau. Je ne crois pas qu'il y ait eu des cas où les députés ont pensé avoir été injustement traités en n'ayant pas eu accès à l'information, car la plupart des demandes qui sont passées sous mes yeux sont plutôt uniformes.

Dans nos débats, j'ai suggéré que notre comité, et peut-être le comité directeur, pourrait être l'endroit idéal où régler certaines des difficultés les plus complexes. C'est de cette façon que je serais porté à aborder les problèmes, plutôt que d'en charger un organisme ou une personne. Je préférerais que les documents soient jugés par les responsables qui dans les deux chambres sont chargés de maintenir le secret.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Me permettez-vous de faire une brève observation? Je félicite le gouvernement d'avoir reconnu par ses directives le principe du libre accès à l'information et le devoir de se conformer à certains critères. Avant de venir ici, monsieur le président, je lisais une décision vieille de 50 ou 60 ans, dans la deuxième édition de Beauchesne, où l'information était refusée sous prétexte que le gouvernement l'estimait contraire à la politique officielle. C'est aussi simple que cela, c'est tout ce qu'on en disait.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Eh bien, cela était caractéristique de l'époque.

M. Baldwin: C'est un point de repère. C'est à partir de là que des directives ont été soigneusement établies; je ne les aime pas, et elles seront sans doute radicalement modifiées d'ici 10 ans. Mais c'est un point de départ et je pense qu'il est du devoir de notre comité d'en tenir compte et je félicite le gouvernement d'avoir ainsi du moins reconnu la situation.

J'aimerais des commentaires au sujet d'un ou deux exemples que j'ai ici. Il se trouve que M. Reid et moi-même avons réuni certains exemples identiques. Je l'ai déjà questionné à ce sujet et je crois avoir souligné que le refus de publier la correspondance entre le gouvernement du Canada et ceux de l'URSS et de la Chine concernant la vente du blé n'entrait à proprement parler sous aucune de ces directives, bien que M. Reid ait expliqué que telle était la raison invoquée mais ce n'était pas explicite.

Le 5 décembre 1973, M. Macquarrie a demandé un exemplaire de toute la correspondance échangée entre le Ministre des Transports ou les autres ministres responsables et le Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard concernant le service de traversiers Borden-Tormentine, après la dernière grève des chemins de fer, et le gouvernement de M. John Reid a déclaré que ceci était refusé vu que la décision du gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard était d'intenter des poursuites contre le Gouvernement du Canada pour avoir manqué à ses obligations constitutionnelles. Les

[*Text*]

Mr. Chairman, I would simply ask Mr. Reid, would it not be a fact that if any action was taken, in a legal action in an application for production of documents, which is always a pretrial requisite, the Province of Prince Edward Island would ask for and secure production of those documents? I do not see how under those conditions it would be possible to say that the Government of Prince Edward Island was prejudiced when the documents would have had to be produced at any time on request of one of the parties to the litigation.

Mr. Reid: I remember that case quite well and there was not only that point that you raised, but there was also a further point that the Government of Prince Edward Island did not want the documents produced.

Mr. Baldwin: Well, of course, you do not say this.

Mr. Reid: The discussions with them never got to that point and the determination was that the basis of the documents being produced would go beyond, you are quite right when you say the documents would be produced in the pretrial period, but it was not clear just what documents would be produced, depending on the nature of the motion, and the documents requested went far beyond, which conceivably in the opinion of the Department of Transport, could have had an impact. I find myself in making these judgments I am very critical when it comes to these legal situations. It is very difficult to say what should be kept in confidence and what should not be kept in confidence.

Mr. Baldwin: I simply point out that the announced reason for the rejection did not really constitute a good example of the guidelines.

Mr. Reid: May I go further on that? We have been able to locate the example. It was done under No. 13, which was any proceedings before a Court of Justice or a legal inquiry of any sort. The actual reason given was that the Minister of Transport opposed the motion on the grounds that the release of any exchanges between the Minister of Transport and the Prime Minister's Office and the Government of Prince Edward Island on the Borden Tormentine ferry service cannot be made in light of the decision of the Government of Prince Edward Island to take legal action against the Government of Canada on the matter of federal constitutional obligations. It would appear that this might prejudice any proceedings before a Court of Justice.

Mr. Baldwin: Would you look up and see if proceedings had actually been taken? If you come within No. 13 you say, any proceedings before a Court of Justice. So if the Province of Prince Edward Island was just contemplating proceedings, you would not fall within No. 13, would you?

Mr. Reid: That is correct. On the other hand, they might begin to renegotiate the constitutional obligations, and then you would get caught under that one too.

Mr. Baldwin: You are beginning to make me suspicious.

Mr. Reid: However, I will go on and obtain the information for you.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think you will also find that it has never seen the light of day before a judge, at least with counsel on either side in the court.

[*Interpretation*]

publier pourrait porter préjudice lors d'un procès devant les tribunaux.

Monsieur le président, je demanderais simplement à M. Reid si ce n'est pas un fait qu'advenant qu'une poursuite soit intentée à propos d'une demande de production de documents, toujours exigée avant un procès, la province de l'Île-du-Prince-Édouard demanderait et pourrait obtenir la production de ces documents? Je ne vois pas comment, dans ces conditions, il serait possible de dire que le Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard a subi un préjudice alors que les documents devraient être produits en tout temps à la demande de l'une ou l'autre des parties en litige.

M. Reid: Je me souviens très bien du cas et ce n'est pas le seul point qui a été soulevé; on a fait valoir que le Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard refusait que les documents soient produits.

M. Baldwin: Mais, naturellement, vous ne le dites pas.

M. Reid: Les entretiens que nous avons eus avec eux n'ont jamais atteint ce stade et vous avez parfaitement raison lorsque vous dites que les documents seraient produits avant que la cause soit entendue; cependant, il n'était pas clair quels documents devaient être produits avant de connaître la nature de la motion et les documents reçus étaient d'une plus grande portée, ce qui était probablement l'avis du ministère des Transports. Je constate que je suis très critique sur les causes juridiques. Il est très difficile de dire ce qui doit demeurer confidentiel et ce qui peut être divulgué.

M. Baldwin: Je dis simplement que la raison du refus ne constitue pas un exemple valable relativement aux directives.

M. Reid: Me permettez-vous de continuer? Nous avons pu trouver un exemple. Il correspond au nº 13 concernant toutes procédures en cour de justice ou enquêtes juridiques de tous genres. La raison qui a été donnée, c'est que le Ministre des Transports s'opposait à la motion, considérant que publier tout échange entre le Ministre des Transports et le Bureau du premier ministre et le Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard concernant le service de traversiers Borden-Tormentine ne pouvait être approuvée vu la décision du Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard d'intenter une action en justice contre le Gouvernement du Canada relativement à ses obligations constitutionnelles. On estimait que cela pouvait porter préjudice à toute cause entendue en cour de justice.

M. Baldwin: Voulez-vous vérifier si en fait une action a été intentée? Si c'est dans le contexte du nº 13, vous dites toute procédure en cour de justice. Donc, si l'Île-du-Prince-Édouard songeait simplement à itenter une action, cela ne tombe pas sous les dispositions du nº 13, n'est-ce pas?

M. Reid: En effet. D'autre part, il est possible qu'ils entreprennent de renégocier les obligations constitutionnelles et ce serait un nouveau piège.

M. Baldwin: Vous commencez à me rendre soupçonneux.

M. Reid: Toutefois, je vais vous procurer l'information.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que vous constaterez aussi que cela n'est jamais passé sous les yeux d'un juge, du moins pas avec des plaideurs d'un côté comme de l'autre.

[*Texte*]

Mr. Baldwin: I have just two more very brief—on April 10, 1974, Mr. Godin requested copies of all documents or reports prepared by representatives of CMHC following the January 22, 1973, inquiry in relation to certain houses located at Place de la Promenade at Neufchatel.

Mr. Ian Watson, for the Ministry of State for Urban Affairs, denied these are considered working papers of a confidential nature. I do not know. An inquiry was made by representatives of CMHC with regard to certain houses and maybe there is more behind it than appears but I would say that is a very cursory, a very slim response to what appears to be a reasonable request for information. While you are looking it up, that reminds me about the CMHC and the Student Co-operative Housing in Toronto.

• 2150

Mr. Basford indicated that he was having a thorough and searching inquiry made by CMHC as to allegations of rigged bidding and so on. Despite a number of requests—though I do not hink I put anything on the Order Paper, I was delinquent there—no information was ever given as to that in house review conducted by CMHC. It is that that made me suspicious of CMHC. I wonder if there is anything behind the very simple reason that is assigned here. Maybe you have that one.

Mr. Reid: The information I have is that it was opposed by the Minister of Urban Affairs on the grounds that the information requested was received in confidence and was of a confidential nature.

Mr. Baldwin: If it was alleged to have been received in confidence, I will accept that.

Mr. Reid: I am finding that this particular aspect is causing me the most problems nowadays, because so much material is coming in in confidence.

Mr. Baldwin: Did the letter say that?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The letter came from a CMHC person, did it not? They were asked to investigate something on which, I presume, they had lent public moneys then they . . .

Mr. Reid: Well, no. The investigation obtained information from people that was given to them in confidence.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): From outside CMHC.

Mr. Reid: From outside CMHC. It was not an investigation that was carried out within CMHC, it was an investigation carried on by CMHC into a particular aspect, and the material obtained was collected in confidence—or some of it was.

I might say that an increasing amount of this material is coming into government, and it is causing a great deal of difficulty in terms of what we can release. In many cases, because of the confidentiality of materials, the scope for releasing documents is decreasing, although the ability to give answers to questions is not being affected at all.

Mr. Baldwin: I would like to think this is a decision that Parliament might have to make. Should certain documents or certain information be regarded as confidential, maybe that should be inserted in the appropriate legislation. That might give the government some guidance, and it might prevent the natural suspicions that are aroused. This may be perfectly legitimate and on the up-and-up, but natural suspicions are aroused when people conduct an investiga-

[*Interprétation*]

M. Baldwin: J'ai encore deux brève . . . Le 10 avril 1974, M. Godin a demandé des exemplaires de tous les documents ou rapports préparés par les représentants de la SCHL après le 22 janvier 1973, concernant certaines maisons situées Place de la Promenade à Neufchatel.

M. Ian Watson, pour le ministère d'État chargé des Affaires urbaines a nié que ces études soient de nature confidentielle. Je ne sais pas. Une enquête a été faite par des représentants de la SCHL au sujet du nombre de maisons et peut-être y a-t-il là un arrière-fond occulte, mais je pense que c'est très superficiel, une réponse bien médiocre à ce qui semble être une demande raisonnable d'information. Tandis que vous cherchez, cela me rappelle la SCHL et la coopérative de logement des étudiants à Toronto.

M. Basford a indiqué qu'il faisait faire une enquête minutieuse et approfondie par la SCHL concernant des offres prétendues frauduleuses. En dépit de demandes réitérées—bien que je ne pense pas avoir inscrit quoi que ce soit au *Feuilleton*, et j'ai manqué en cela—aucun renseignement n'a été donné en Chambre concernant cette enquête de la SCHL. C'est ce qui a éveillé mes soupçons à l'égard de la Société. Je me demande s'il y a quelque chose derrière la simple raison invoquée ici. Peut-être l'avez-vous.

M. Reid: D'après l'information que j'ai obtenue, c'est le ministre des Affaires urbaines qui s'y est opposé sous prétexte que l'information demandée avait été recueillie de façon confidentielle et devait demeurer confidentielle.

M. Baldwin: Si on a prétendu l'avoir reçue, en confidence, je l'accepte.

M. Reid: Je remarque que cet aspect particulier cause le plus de difficultés actuellement à cause du volume des documents confidentiels.

M. Baldwin: Est-ce que la lettre le mentionne?

Le coprésident (M. McCleave): La lettre vient d'une personne attachée à la SCHL, n'est-ce pas? On lui demandait d'enquêter sur un cas où, je présume, on avait engagé des deniers publics. Puis, ils . . .

M. Reid: Eh bien, non. L'information a été fournie à l'enquête par des personnes qui l'avaient reçue en confidence.

Le coprésident (M. McCleave): D'en dehors de la SCHL.

M. Reid: D'en dehors de la SCHL. L'enquête n'était pas instituée au sein de la SCHL, c'était une enquête touchant un aspect particulier de l'activité de la SCHL et les renseignements recueillis étaient confidentiels . . . ou une partie du moins.

Disons en passant qu'une masse de plus en plus considérable de ces documents parvient au gouvernement et occasionne de grandes difficultés concernant la divulgation. Dans bien des cas, étant donné la nature confidentielle des matériaux, il est de moins en moins possible de publier les documents, bien que rien n'empêche de répondre aux questions.

M. Baldwin: J'oserais espérer que cette décision serait du ressort du Parlement. Lorsque certains documents ou certaines informations sont considérés comme confidentiels, cela pourrait être indiqué dans la loi appropriée. Ce serait une directive officielle à suivre et pourrait mettre fin à la méfiance naturelle. Il est possible que ce soit parfaitement légitime et conforme, mais l'esprit naturellement soupçonneux éveillé par l'enquête porte à penser

[*Text*]

tion where they may have some responsibility to bear, then say, "We will not give this information because what we gathered was given to us in confidence." I think this is a very dangerous practice. I hope, in some way, we could try to limit it.

Now, one more, and then I will move over.

Same date. Mr. Neil requested a copy of all contracts relating to use of Ballantyne, Lapointe and Centennial Piers of Vancouver. The inimitable Joe Guay denied this. He said:

> They privately and confidentially have contracts for operating certain shipping terminals in Vancouver which actively compete with Seattle, and making them open for public inspection could prejudice their position.

There may be some validity behind that, but what I have given you comes in quotes and, standing by itself, *per se* it seems to invite more examination. It seems to raise more questions that it answers.

Mr. Reid: Yes. We had a problem of that nature just the other day when I believe one of the Maritime members asked for a report on a consultant's study on Jacques-Cartier port. It so happened that the report in question according to the description given, did not exist. There was a report, but it investigated the competitive position of Canada's ports vis-à-vis the east coast United States ports.

In many cases we run into a problem where, if we give information about a particular government operation and geographical location, it releases more information to the competitors of the operation at that geographic location. As you know, there has been a substantial transfer of activity from Vancouver to Seattle over the last four or five years because of the strike problems, and in this case the fear was that if additional information were provided this might accelerate it.

The problem I face is how you make that kind of judgment, a judgment as to what will hurt or not hurt. It may well be that, had we provided the information, nothing would have come from it. It might simply have disappeared into the files of the member. On the other hand, do we make our decisions on the basis that the information will become useful, and desseminate it? What criteria do we use?

Mr. Baldwin: I agree, Mr. Chairman. I will leave it at this. I have another dozen or so, but I will not bother with them. But because of the critical nature of these, and because they come close to the borderline, I would hope that the government would keep these guidelines under continuous survey. There is no doubt you will find, when you come through some of these borderline decisions, that the wording of the criteria may give you too much latitude and, honest as you may try to be, you may find that maybe the ministers and the departments are not giving you these facts and you may have to tighten these up. I only raise these examples for that reason.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Baldwin. We have been asked to give our commentary on these guidelines. I think this partly answers your question, Dr. Railton. It is conceivable that we could be asked to review them every few years. Senator Godfrey.

[*Interpretation*]

lorsqu'on assume une certaine responsabilité et que l'on refuse de donner l'information recueillie parce qu'elle est confidentielle. C'est une pratique qui me semble dangereuse. J'espère que nous pourrons tenter de la restreindre.

Un autre point et je cède la parole.

A la même date, M. Neil a demandé un exemplaire de tous les contrats concernant l'utilisation des quais de Balantyne, Lapointe et Centennial à Vancouver. L'inimitable Joe Guay l'a refusé disant:

> Ils détiennent des contrats privés et confidentiels pour l'exploitation de certains terminus maritimes à Vancouver en active concurrence avec Seattle et de les livrer à l'inspection publique pourrait porter préjudice à leur position.

L'argument peut être valable mais je vous cite ses paroles, et, hors contexte, cela semble exiger d'être examiné de plus près. Cela semble soulever plus de questions que de réponses.

M. Reid: Oui. Nous avons eu une difficulté de ce genre à régler l'autre jour lorsqu'un député des Maritimes semble-t-il a demandé un rapport d'experts au sujet du port Jacques-Cartier. D'après la description qui en était donnée, ce rapport n'existait pas. Il y avait un rapport, mais il étudiait la situation concurrentionnelle des ports canadiens vis-à-vis des ports du littoral de l'est des États-Unis.

Dans bien des cas, nous avons eu à surmonter des difficultés lorsque ayant fourni l'information au sujet de telle activité officielle à tel endroit particulier, cela a mieux renseigné les concurrents qui se trouvaient à cet endroit. Vous savez qu'il y a eu déplacement considérable de l'activité de Vancouver à Seattle depuis quatre à cinq ans à cause des difficultés créées par les grèves et, dans ce cas, la crainte était que l'information supplémentaire pourrait aggraver la situation.

Mon problème, c'est de savoir comment vous former ce jugement, un jugement qui détermine ce qui pourrait ou ne pourrait pas faire du tort. Il est très possible que, si nous avions fourni l'information, il n'en serait rien résulté. Cela aurait peut-être été tout simplement perdu dans les dossiers du député. Par contre, nous décidons d'après l'utilité de l'information et en faisons la diffusion? Quel est le critère fondamental?

M. Baldwin: Je suis d'accord, monsieur le président, je vais en rester là. J'ai une douzaine d'autres points à débattre mais je vais passer. Étant donné leur nature critique et marginale, j'ose espérer que le gouvernement maintiendra ses directives en constante révision. Quand vous étudierez certaines de ces décisions délicates, vous trouverez certainement que les critères sont peut-être trop larges et si honnête que vous vouliez être, vous pourrez peut-être trouver que ces ministres et que leur ministère ne vous dévoilent pas ces faits et vous devrez peut-être resserrer les choses. C'est tout simplement pour cela que j'ai donné ces exemples.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Baldwin. On nous a demandé de donner nos observations concernant ces principes directeurs. Je crois que cela répond en partie à votre question, docteur Railton. Il est concevable qu'on puisse nous demander de les réexaminer de temps à eutre. Sénateur Godfrey.

[*Texte*]

Senator Godfrey: I just want to go back to your answer to Mr. Balfour that it was proposed that there be some sort of independent person who would look into it and give his opinion as to whether they should be released. This would not be binding on the government, but it would at least force the government's hand as far as public opinion was concerned. Take the case of Mr. Turner and the auditors. He could have looked into it and said, "Look, in my opinion he should give it", then Mr. Turner has to defend it. Do you suggest that this Committee or a steering committee could do the same job, because we would have to get the confidential information and the steering committee would still be, presumably, weighted in favour of the government. How could that possibly operate?

Mr. Reid: We are looking for an aspect, a way to do it. There would not be, in terms of the amount of workload, sufficient for any one person to do it. If you take a look at the Parliamentary Officers available now, it would seem to be unfair to burden them with this kind of an obligation, so do you go out and spend $100,000 to appoint an officer to do this? It seems to me that I would be inclined to put my confidence in the House, since what you are suggesting is an advisory position. I think that it would be very useful for you in this Committee once a year to call the President of the Privy Council to come down and talk about how he is administering these guidelines. I think that is the easiest way for this Committee to keep track of what is going on, and it is a way to work into the system. For example, we have been looking at a number of ways of working members of Parliament into certain administrative functions to get their opinions and their feedback. This is not merely a suggestion I make; it has been adapted from a number of other suggestions, where steering committees of other committees might be involved in providing similar feedback. Certainly I must say that in my position I find that this has been a very valuable experience for me, and I can assure you that I only wish that the predecessor committee to this has taken up the guidelines in the last Parliament. It would have been much easier for me and the people who are administering these guidelines if that had happened.

Senator Godfrey: I could tell you why they did not.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Stinginess.

Mr. Reid: I do not know why they did not, but the reference was given to you in plenty of time. The point is that this kind of dialogue is very helpful and very useful and particularly, I think, it should be carried on with the President of the Privy Council and his Parliamentray Secretary, because this is one of the main functions of the Parliamentary Secretary to the President of the Privy Council.

Senator Godfrey: We can talk about it once a year, but how are we in a position to know whether Mr. Turner, or how could we ever be in a position to know whether Mr. Turner is correct or not without looking at the actual documents themselves.

Mr. Reid: In that case I would say that the procedure I would like to see followed is that you would have access either to the documents or to people who would come to give you both sides of the argument. It is not that we would just come and bring the motion to you. You cannot make a decision on the basis of a motion. You have to make a decision on the basis of what is involved. What I foresee

[*Interprétation*]

Sénateur Godfrey: Je voulais tout simplement revenir à la réponse que vous avez donnée à M. Balfour, c'est-à-dire qu'on avait proposé qu'il y ait une personne indépendante qui pourrait étudier le sujet et donner son avis quant à l'opportunité de les publier. Cela n'obligerait le gouvernement en rien, mais il devrait tout de même tenir compte du poids de l'opinion publique. Prenons le cas de M. Turner et des vérificateurs. Il aurait pu étudier la question et dire: «Écoutez, d'après moi, il devrait le divulguer». M. Turner doit ensuite se défendre. Proposez-vous que ce Comité ou qu'un comité directeur pourrait faire le même travail parce que nous devrions mettre la main sur des renseignements confidentiels et le Comité directeur, à mon avis, pencherait toujours du côté du gouvernement. Comment est-ce que cela pourrait marcher?

M. Reid: Nous cherchons une façon de le faire. En ce qui concerne le travail, il n'y en aurait pas assez pour une personne. Quant aux fonctionnaires du Parlement, il ne serait pas juste de leur donner ce surcroit de travail. Faudrait-il donc dépenser $100,000 pour trouver quelqu'un à qui confier le travail? Il me semble que j'aurais tendance à avoir confiance à la Chambre puisque vous parlez d'un poste de conseiller. Je crois qu'il serait très utile que ce Comité puisse, une fois par année, appeler le président du Conseil privé à témoigner au sujet de la façon dont il essaie de mettre en vigueur ces principes directeurs. Je crois que c'est la façon la plus facile pour ce Comité de se trouver au courant de ce qui se passe et c'est une façon d'entrer dans le système. Par exemple, nous avons étudié comment nous pourrions faire pour accorder un poste administratif à certains membres du Parlement pour avoir leurs opinions et leurs idées là-dessus. Je ne suis pas le seul à faire cette proposition; il s'agit d'une adaptation d'un bon nombre d'autres propositions où les comités directeurs d'autres comités aimeraient se renseigner de même façon. En ce qui me concerne, je dois dire que cela a été une expérience très intéressante et je puis vous assurer que j'aurais aimé que le Comité précédent ait proposé ces principes directeurs à la dernière législature. C'aurait été beaucoup plus facile pour moi et pour les gens qui doivent mettre en vigueur ces principes directeurs si cela avait été fait.

Le sénateur Godfrey: Je puis vous dire pourquoi cela n'a pas été fait.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Par avarice.

M. Reid: Je ne sais pas pourquoi ils ne l'ont pas fait, mais vous avez eu le mandat à temps. De fait, ce genre de dialogues est très utile et je crois surtout qu'on devrait y faire participer le président du Conseil privé et son secrétaire parlementaire parce qu'il s'agit d'une des fonctions principales du secrétaire parlementaire du président du Conseil privé.

Le sénateur Godfrey: Nous pouvons en parler une fois par année, mais comment pouvons-nous savoir, comment pourrons-nous savoir, si M. Turner a raison sans étudier les documents eux-mêmes.

M. Reid: Je dirais tout simplement qu'on devrait avoir accès soit aux documents soit aux gens qui pourraient vous faire connaître les deux côtés de la médaille. Nous ne ferions pas que présenter une motion. Vous ne pouvez prendre de décision en vous fondant sur une motion. Il faut prendre une décision en fonction des faits. Je vois très bien un sous-comité du Comité actuel se réunir pour discuter du

[*Text*]

is a subcommittee of this Committee meeting to discuss with the people involved the pros and cons and working out the guidelines within the guidelines, if I may use that phrase, the working administration of them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do you think that government itself would be happy with that condition, that this Committee or a branch of it be a sort of an appeal on tough cases involving these guidelines?

Mr. Reid: I think it would be a very worthwhile suggestion for you to make in your report.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Dr. Railton.

Mr. Railton: Mr. Chairman, I would like to get a word from the witness, Mr. Reid, about just one point. It has come up twice now. I think when Professor Rowat and Dr. Dunton were here, they talked about the intradepartmental work that is going on that a great deal of inquiry and maybe research of different kinds are going on in all departments, and that this should almost be automatically available to the public. I wonder how you would handle that.

• 2200

First, I would like to know really if all this is going on, apart from scientific investigation in certain departments like Natural Resources and different things like that. Second, really how big is the volume of documents, essays or briefs? Third, should it be handled in any other way, except by these guidelines, and by people asking for the information? In other words, should there be sort of an automatic release of all information from departments, according to the guidelines, without even asking for it? This is what they suggested, I believe, and I cannot see much point in it. But I would think it should be available. I would like to know just how much you think is going on that the public should have.

Mr. Reid: There are a great many interdepartmental committees that go on; they perform basically a co-ordinating function. They look after those functions that cross departmental boundaries. So, you would have to be very clear and precise as to what kind of documents you were searching for.

For example, if you took the Interdepartmental Committee on International Bridges, basically what they produce are recommendations, decisions and minutes of their meetings. Now, if you want the decisions, the decisions are usually communicated fairly quickly. If you are looking for the minutes of their meetings, these are not habitually made available.

I can assure you that the negotiations that take place between departments is on a very high plane, equivalent to that of negotiations between Canada and the United States or Canada and Russia. But you would have to be specific about the kind of documents you wanted.

Mr. Railton: So if it is all available, it is a case of whether or not it fits in with the guidelines.

Mr. Reid: It is a question of what documents. You know, are you asking for the minutes of the interdepartmental committee? Are you asking for studies that they may have commissioned? Well, by and large they do not commission studies. They have no power in themselves; they are simply a co-ordinating body.

[*Interpretation*]

pour et du contre avec les personnes concernées et débattre avec eux des lignes directrices des principes directeurs, si vous me permettez cette expression, de la façon dont s'est mis en vigueur.

Le coprésident (M. McCleave): Croyez-vous que le gouvernement lui-même serait heureux d'une telle situation, qu'une partie de ce Comité ou que ce Comité lui-même devienne une sorte de comité d'appel lorsqu'il y a des problèmes à résoudre au sujet de ces principes directeurs?

M. Reid: Je crois que ce serait une proposition valable dont vout pourriez faire état dans votre rapport.

Le coprésident (M. McCleave): Docteur Railton.

M. Railton: Monsieur le président, j'aimerais tout simplement poser une question au témoin, M. Reid. Cela fait deux fois que cette question revient sur le tapis. Lorsque MM. Rowat et Dunton étaient ici, il me semble qu'il parlait du travail intraministériel en disant qu'il y a toutes sortes d'enquêtes et de recherches qui se poursuivent dans tous les ministères et que cela devrait être automatiquement mis à la disposition du public. Je me demande comment on ferait.

D'abord, j'aimerais savoir si c'est bien ainsi que cela se passe sauf en ce qui concerne les enquêtes scientifiques au sein de certains ministères comme les Ressources naturelles. Deuxièmement, combien y a-t-il vraiment de documents, d'essais ou de mémoires? Troisièmement, n'y a-t-il vraiment que ces principes directeurs qui suffisent à la tâche et les gens qui demandent des renseignements? En d'autres termes, les ministères devraient-ils automatiquement publics tous les renseignements conformément aux principes directeurs sans même que personne ne les demande? Je crois que c'est ce qu'il proposait et je n'en vois pas la raison. Je crois cependant que ces renseignements devraient être disponibles. J'aimerais tout simplement savoir combien vous pensez il y a de ces documents qui devraient mis à la disposition du public.

M. Reid: Il y a bien des comités interministériels: ils jouent habituellement un rôle de coordination. Ils s'occupent du genre de choses qui relève de plusieurs ministères à la fois. Il faudrait danc savoir exactement quel genre de document vous voulez.

Si on prend l'exemple du comité interministériel sur les ponts internationaux, il y a les recommandations, les décisions et les procès-verbaux de leurs rencontres. Si vous voulez connaître leurs décisions, elles paraissent habituellement assez vite. Si vous voulez les procès-verbaux de leurs réunions, par contre, on ne peut habituellement pas mettre la main dessus.

Je puis vous assurer que les négociations qui ont lieu entre les ministères se situent à un niveau qui rappelle celui des négociations qui se déroulent entre le Canada et les États-Unis ou le Canada et la Russie. Mais il faudrait bien préciser quel genre de document vous voulez.

M. Railton: Donc si tout cela est disponible il s'agit de savoir si on peut les obtenir dans le cadre des principes directeurs.

M. Reid: Cela dépend de quel document il s'agit. Voulez-vous les procès-verbaux des comités interministériels? Voulez-vous les études qu'ils peuvent avoir commandées? En général, ils ne comanditent pas d'étude. Ils n'ont aucun pouvoir par eux-mêmes; ils s'agit tout simplement de comité de coordination.

[*Texte*]

For example, I believe there was an attempt by the government in the Ministry of Science and Technology to wield all the scientific endeavours of the various departments together into one department so that department had a powerful co-ordinating influence. We understand it failed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): May I suggest that the problem Dr. Railton . . . I am sorry, I thought you were finished.

Mr. Reid: The only point I was going to make was that the Science Department used to be the most prolific publisher of reports.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not know whether you read the evidence that Dr. Dunton gave, for example, or Professor Rowat. Perhaps the point that Dr. Railton was raising was put a little more precisely there than he has put it now. I am not quite sure that the answer you have given answers quite what those two gentlemen said in their evidence. Perhaps we could draw that particular bit of evidence to your attention and have you give us a note on it later, if that is not objectionable to the Committee. It seems to me it might be worthwhile.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Is this agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Railton: Fair enough, thank you.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Hnatyshyn:

Mr. Hnatyshyn: I will say at the outset that I am sincerely encouraged by the suggestion that Mr. Reid makes that there may be some recommendation that might be favourably received, that some method of review of difficult cases be made by possibly the steering committee of this particular Committee. There is the suggestion that we have a sort of ombudsman concept or Auditor General—an independent assessment—without binding the government. Certainly, I do not care what you call the tribunal or the group, but if there is some interest or some possibility of this being done, I do not think our work would be in vain.

In conclusion, it seems to me that we dealt with some areas of information that may be—I want to make a suggestion again, just for consideration: voluminous documents too costly to produce, particular governmental studies—factual, technical studies—and, possibly, consultant reports. This is referred to in the guidelines as well.

It seems to me that we might give some consideration to the concept of having three categories of disclosure. The first category would be the refusal, which we will deal with very cursorily and overlook that. The second one would be a confidential release of information to members of Parliament. They would be allowed access to this material to satisfy themselves on the type of study that has been made. Of course, the third category would be actual disclosure: public disclosure through production of papers or by filing the information in the House.

What I derive from our discussion tonight, especially when we are talking of voluminous documents, is that it may well be worthwhile to establish a category whereby this particular information could be made available to the members of Parliament. On refusal, he could still appeal to our Committee.

[*Interprétation*]

Par exemple, il me semble que le gouvernement, avec le ministère des Sciences et de la Technologie, a essayé de rassembler sous un même toit tout ce qui concernait la science dans les différents ministères et ce ministère avait une forte influence de coordination. Il semble cependant que l'effort ait fait long feu.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Est-ce que je pourrais dire que le problème, docteur Railton . . . Je suis désolé, je croyais que vous aviez terminé.

M. Reid: Tout ce que je voulais dire c'est que le ministère des Sciences était celui qui publiait le plus de rapports.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Je ne sais pas si vous avez lu le témoignage de MM. Duncan ou Rowat. Peut-être que la question du docteur Railton a alors été posée de façon plus précise. Votre réponse ne semble pas concorder tout à fait avec celle qu'ont donné ces deux messieurs lors de leur témoignage. Nous pourrions peut-être attirer votre attention là-dessus et vous pourriez nous faire parvenir une note à ce sujet un peu plus tard si le comité ne s'y oppose pas. Il me semble que cela en vaudrait peut-être la peine.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Est-on d'accord? Parfait.

Des voix: D'accord.

M. Railton: C'est parfait, merci.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Je dois dire tout d'abord que je suis encouragé par la proposition de M. Reid lorsqu'il dit que certaines recommandations pourraient être vues d'un œil favorable, que certaines méthodes pourraient être adoptées pour réexamen des cas difficiles et ce, par le comité directeur du comité. On propose aussi que nous ayons une sorte d'ombudsman, quelque chose dans le genre de l'Auditeur général—un avis indépendant—ce qui ne lierait pas le gouvernement. Je me préoccupe très peu de savoir quel nom on donnerait à ce tribunal ou à ce groupe, mais si cela soulève quelque intérêt, si on croit que cela pourrait se faire, je crois que notre travail aura servi à quelque chose.

En conclusion, il me semble que nous avons traité de certains domaines de l'information qui pourraient être, j'aimerais encore faire une proposition, de tout simplement vous la soumettre: de volumineux documents qui coûteraient trop cher à reproduire, des études gouvernementales, des études de faits, des rapports techniques et peut-être même des rapports de consultants. On en parle aussi dans les principes directeurs.

Il me semble qu'on devrait penser à l'idée d'avoir trois catégories de divulgation. Il y aurait d'abord celle du refus dont nous ne parlerons pas. Deuxièment il y aurait l'information confidentielle émise à la disposition des députés; ils auraient accès à ces documents pour se renseigner sur le genre d'étude qui a été faite. Évidemment, dans la troisième catégorie, il s'agirait de divulgation proprement dit; il s'agirait d'une divulgation publique grâce à des documents ou en dévoilant l'information au Parlement.

En somme, lorsqu'il s'agit de documents volumineux, cela vaudra peut-être la peine d'avoir une catégorie où ce genre de renseignements pourraient être rendus accessibles aux députés. Si on lui refusait les renseignements qu'il demande, il pourrait toujours en rappeler à notre Comité.

[*Text*]

I make that suggestion and ask if this committee were inclined to recommend that?

Mr. Reid: Well, in fact, we already do that. In cases where documents are voluminous, very often we have gone to the member and offered him access to the documents.

Mr. Hnatyshyn: Right, right.

Mr. Reid: On the second point, consultant reports, Cabinet has adopted a policy. That policy basically provides that, when the Minister for the department is going to engage a consultant, they must make at that time a decision as to what category the consultant's report will fit. If it is to be worked, it will fall within the normal range of departmental activities—somewhat specialized—and will be treated as such; that is, it will be treated as a departmental document.

If, on the other hand, it falls within the category of what might be classified as task force, or Royal Commission, or something of that nature, then the consultant will be told and the document can be produced in the usual way. Ministers make that decision before the consultant is hired by signing a document to Cabinet which classifies the document, regardless of its outcome. Of course, when a consultant is hired, he knows into what category he fits and, of course, we have never had any difficulty in releasing those consultant documents that fit in the second category because the consultant knows it is a public document. Consequently, they have never been asked for because everybody knows there is nothing too controversial in them.

But that decision is made. Now we already have the categories; Cabinet took this decision back in 1970. So I think, while we have not gone 100 per cent of the way to meet the points that you were making, the Cabinet has moved. We have been able to work out adjustments, perhaps not entirely satisfactory but reasonably satisfactory.

Mr. Hnatyshyn: But you can simply avoid your responsibility by saying that whatever consultants you hire you had to make it part of the contract that that would be confidential in nature. If it was understood to be confidential, at least members of Parliament would have the opportunity of reviewing the report themselves.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I must say that one could ask that question in the House of Commons, Mr. Hnatyshyn. Is this consultant to be appointed? Is he going to be a No. 1 consultant, or is he going to be a No. 2 consultant?

Mr. Hnatyshyn: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Fitting within the guidelines that are set for it.

Mr. Hnatyshyn: I do not know what kind of work is involved, but I am curious as to what the percentage of the consultant reports are classified as . . .

Mr. Reid: Most of the consultant reports end up in internal basis. For example, a department will look at a particular program and decide that it should be reviewed, maybe with a view to cutting it out. It is obvious they cannot go to their own department to ask them to review a program within their own department, because there just is not going to be any outside view. The general way to approach that is to hire a consultant who will examine that particular program and make recommendations as it actually operates. Then the department would tend to regard

[*Interpretation*]

Je fais cette proposition et je demande au Comité s'il serait prêt à faire une telle recommandation?

M. Reid: En vérité, nous faisons déjà cela. Lorsque les documents sont volumineux, nous avons offert aux députés de les leur rendre accessibles.

M. Hnatyshyn: C'est vrai, c'est vrai.

M. Reid: Quant à la deuxième question concernant les rapports de consultants, le Cabinet a adopté une ligne de conduite. Cette politique prévoit fondamentalement que lorsque le ministre veut employer un conseiller qu'on doit dès lors décider dans quelle catégorie le rapport de ce conseiller sera classé. S'il s'agit d'un document de travail, il traitera des activités normales du ministère, il sera quelque peu spécialisé, et on le traitera comme tel; c'est-à-dire qu'on le traitera comme un document ministériel.

D'autre part, s'il s'agit d'un document de la catégorie groupe de travail ou commission royale ou quelque chose de ce genre, on le dira au conseiller et le document pourra être rendu public de la façon habituelle. Les ministres prennent cette décision avant que le conseiller ne soit employé en envoyant au Cabinet un document signé qui sert à classifier le document quels qu'en soient les résultats. Évidemment lorsqu'on engage un conseiller, il sait comment son rapport sera classifié et nous n'avons jamais eu de difficulté à rendre public les documents qui sont classifiés dans la deuxième catégorie parce que le conseiller sait qu'il s'agit de documents publics. On ne demande donc jamais à les voir puisqu'on sait qu'il n'y a pas là matière à controverse.

Mais c'est une décision qui se prend. Nous avons déjà trois catégories; le Cabinet a institué cela dès 1970. Je crois donc que si nous n'avons pas tout fait pour adopter vos propositions que le Cabinet a tout de même fait quelque chose. Nous avons pu en venir à un certain arrangement qui n'est peut-être pas tout à fait satisfaisant, mais qui semble satisfaire raisonnablement.

M. Hnatyshyn: Mais vous pouvez vous dérober à votre responsabilité en disant tout simplement que le document devait être classé à titre confidentiel puisque cela faisait partie du contrat du conseiller. Si on savait que c'était confidentiel, reste que les députés auraient l'occasion d'étudier le rapport.

Le coprésident (M. McCleave): Je dois dire que j'ai posé cette question en Chambre, monsieur Hnatyshyn. Va-t-on engager ce conseiller? Sera-t-il un conseiller nº 1 ou conseiller nº 2?

M. Hnatyshyn: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): En se fondant sur les principes directeurs qu'on connaît.

M. Hnatyshyn: Je ne sais pas de quel genre de travail il s'agit, mais j'aimerais bien savoir quel pourcentage des rapports de consultants ont une classification . . .

M. Reid: De la plupart des rapports de consultants ne sont classés que pour circulation interne. Un ministère peut par exemple examiner un programme et décider qu'il doit être revu afin de peut-être le supprimer. Il est évident qu'il ne peut pas demander à ses propres employés de revoir un programme car il ne pourrait absolument pas obtenir d'avis objectif. Dans des cas semblables on engage un expert-conseil qui examine le programme et fait des recommandations en se fondant sur la façon dont le programme fonctionne. Le ministère a tendance à considérer

[*Texte*]

that as an internal document that deals with the internal administration of a particular program.

For example, the Secretary of State hired a consultant to look into the effectiveness of their program of encouraging senior citizens to travel to Ottawa. The consultants interviewed, I think every senior citizen who came within a 50-mile radius of Ottawa, and they produced a report as to whether or not the program was effective in meeting a whole series of sociological goals. I remember reading the thing and it did not mean a damn thing to me.

The problem with many of the consultants is that their focus is so narrow and so technical that in many cases they are useless. The dilemma we have is in satisfying members that the report does not really hide anything that is secret, or what have you. They tend to be documents of very limited range. I do not deny that there are occasionally ones that are very interesting, that tend to be critical of a program or personnel or something of that nature, and then we get into a whole series of other problems.

I do not feel in this question that we can find any clear-cut answers. I think what we want to do is in some way to develop a creative tension between the government and members and the public, so that the information which is absolutely required and necessary is provided. For example, I think the budget papers and the new review published by the Bank of Canada are tremendous advancements in the provision of economic information in Canada. They are some of the most complete documents of their nature that you will find anywhere in the world. These are innovations over the last two or three years.

One of the problems is not so much the provision of information in many respects. It is the ability to shed the chaff from the wheat because if there is one thing we are being drowned in, it is trivia. You know, governments in many of these documents produce a great deal of trivia. Selectivity is really what members should be after.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Just one point. I suppose it might be called a point of privilege, Mr. Chairman, before we adjourn. I notice in looking at our issue No. 15, page 33, the summary of the article by Mr. Gordon Robertson, in the English text there is something that appears to be pure nonsense, and I am sure it must be a misprint. The French text is perfectly clear. The article ends up:

> If that is so, . . .

Never mind what that means at the moment.

> . . . and if the limits are understood and observed, the community should condemn, and do admire, people who violate an oath and a trust in revealing things that are classified.

This is obvious nonsense.

The French says:

> Si tel était le cas, et si les limites étaient bien comprises et observées, la collectivité devrait condamner, et non admirer les personnes qui violent un serment et trahissent une confiance . . .

[*Interprétation*]

ces rapports d'experts comme des documents internes ayant trait à l'administration interne d'un programme en particulier.

Le secrétariat d'État par exemple a retenu les services d'un consultant pour examiner l'efficacité de son programme visant à encourager les citoyens de l'âge d'or à se rendre à Ottawa. Je crois que les consultants ont interviewé tout citoyen qui s'est rendu à l'intérieur d'un rayon de 50 milles autour d'Ottawa et dans un rapport qu'ils ont préparé, les consultants donnaient leur avis sur l'efficacité du programme par rapport aux objectifs d'ordre sociologique. Je me souviens avoir lu le rapport et pour moi cela ne voulait rien dire.

La perspective qu'adoptent nombre de consultants est si étroite et si technique que très souvent leurs rapports sont inutiles. Notre problème est de satisfaire les députés en tâchant de les convaincre que le rapport ne contient rien qui soit secret. Ces documents sont très limités. A l'occasion, il s'en trouve qui sont très intéressants, j'en conviens, et qui constituent la critique d'un programme, d'un service de personnel ou autre chose du même genre, et à partir de là nous faisons face à une autre série de problèmes.

Je ne crois pas qu'il y ait de réponse facile à cette question. Je crois que ce que nous tentons de réaliser c'est l'existence d'une tension créative entre le gouvernement, les députés et le public, de sorte que les renseignements qui sont absolument nécessaires soient disponibles. Je crois par exemple que les documents relatifs au budget et la nouvelle revue publiée par la Banque du Canada constituent un pas en avant dans le domaine de l'information économique au Canada. Ce sont les documents les plus complets du genre au monde. Voilà des innovations qui sont survenues au cours des deux ou trois dernières années.

Très souvent ce n'est pas le fait de fournir les renseignements qui soit difficile. Ce qui est difficile c'est de séparer le bon grain de l'ivraie car nous sommes noyés dans une mer de documents sans intérêt. Vous connaissez la réputation des gouvernements dans ce genre de choses. La vérité, c'est que les députés devraient s'astreindre à une sélection.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Juste une question, peut-être pourrait-on l'appeler une question de privilège, monsieur le président, avant que nous ajournions. A la page 33 du fascicule 15, la version anglaise du résumé d'un article de M. Gordon Robertson, contient ce qui semble être une absurdité et je suis sûr qu'il s'agit d'une coquille. La version est parfaitement claire. L'article se termine:

> Si tel était le cas . . .

Laissons tomber pour le moment . . .

> . . . et si les limites étaient bien comprises et observées, la collectivité devrait condamner, et elle admire, les personnes qui violent un serment et trahissent une confiance en révélant des faits ou des documents confidentiels.

C'est complètement absurde.

La version française dit:

> If that is so, and if the limits are understood and observed, the community should condemn and not admire, people who violate an oath and a trust . . .

[*Text*]

Et ainsi de suite.

Clearly the word "do" there in the English is a misprint for "not", and I think the correction ought to be noted. Otherwise poor Mr. Robertson would appear to be saying something that would make his every individual hair stand on end like quills upon a threatened porcupine.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will rescue Mr. Robertson and the text from a charge of anarchy.

Are there any other points to be made this evening? If not, perhaps we could thank Mr. Reid and Miss Paquette in the usual manner for their appearance before us.

An hon. Member: Well done.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Adjourned until 11 o'clock on Thursday morning. If you do not like the block system, get after him as soon as we adjourn.

Adjourned.

[*Interpretation*]

and so on.

Il est évident que le mot «do» dans la version anglaise devrait être remplacé par «not» et je crois que nous devrions souligner cette erreur. Si nous ne le faisons pas, nous ferions dire à ce pauvre M. Robertson des choses à lui faire dresser les cheveux sur la tête telles les aiguilles d'un porc-épic.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons éviter à M. Robertson et à son texte d'être taxés d'anarchistes.

Y a-t-il autre chose ce soir? Dans la négative peut-être pouvons-nous remercier M. Reid et M^lle^ Paquette de leur présence ici ce soir.

Une voix: Très bien.

Le coprésident (M. McCleave): Nous levons la séance jusqu'à jeudi matin 11 heures. Si vous avez quelque chose contre le système par alternance, vous pouvez vous en prendre à lui dès que la séance sera levée.

La séance est levée.

APPENDIX RS1-11

STATUTORY PROHIBITIONS TO DISCLOSURE OF INFORMATION

Anti-dumping Act

Hearing may be in camera

29. (3) Where evidence or information that is in its nature confidential, relating to the business or affairs of any person, firm or corporation, is given or elicited in the course of any inquiry under section 16, the evidence or information shall not be made public in such a manner as to be available for the use of any business competitor or rival of the person firm or corporation.

Bank Act

68. (2) The Inspector or any other person appointed or employed under section 64 or any person to whom any powers are delegated under subsection 65(4) shall not disclose to any other person, except the Minister, the Deputy Minister of Finance or the Governor of the Bank of Canada, or a representative of the latter if authorized by him in writing, any information regarding the business or affairs of a bank.

Bridges Act

Privileged

19. All returns made under section 17 or 18 are privileged communications, and shall not be evidence in any court whatever.

Canada Elections Act

44. (1) Every candidate, officer, clerk, agent or other person in attendance at a polling station or at the counting of the votes shall maintain and aid in maintaining the secrecy of the voting, and no candidate, officer, clerk, agent or other person shall,

(c) at any time, communicate any information as to the manner in which any ballot paper has been marked in his presence in the polling station;

(e) at any time, communicate to any person any information obtained at a polling station as to the candidate for whom any elector at the polling station is about to vote or has voted; or

(f) at the counting of the votes, attempt to obtain any information or communicate any information obtained at the counting as to the candidate for whom any vote is given in any particular ballot paper.

Canada Labour Code R.S.c.L-1

93. (2) No safety officer who is admitted into any place in pursuance of the powers conferred by section 91 shall disclose to any person any information obtained by him therein with regard to any process or trade secret except for the purposes of this Part or as required by law.

93. (3) No person, except for the purposes of this Part or for the purposes of a prosecution under this Part, shall publish or disclose the results of any particular analysis, examination, testing, inquiry or sampling made or taken by or at the request of a safety officer pursuant to section 91.

APPENDICE RSI-11

INTERDICTIONS LÉGALES DE DIVULGUER CERTAINS RENSEIGNEMENTS

Loi antidumping

L'audience peut avoir lieu à huis clos

29. (3) Lorsque des témoignages ou des renseignements qui sont d'une nature confidentielle, relativement aux travaux ou aux affaires d'une personne, d'une firme ou d'une corporation, sont fournis ou obtenus au cours d'une audition devant le Tribunal, les témoignages ou renseignements ne seront pas rendus publics de manière à pouvoir être utilisés par un concurrent ou par un rival commercial de la personne, de la firme ou de la corporation.

Loi sur les banques

68. (2) L'Inspecteur, ou une autre personne nommée ou employée en vertu de l'article 64, ou une personne à qui des pouvoirs sont délégués sous le régime du paragraphe 65(4), ne doit divulguer à aucune autre personne, sauf au Ministre, au sous-ministre des Finances ou au gouverneur de la Banque du Canada, ou à un représentant de ce dernier, si celui-ci l'autorise par écrit, quelque renseignement concernant les opérations ou affaires d'une banque.

Loi sur les ponts

Les rapports sont privilégiés

19. Tous les rapports mentionnés aux articles 17 et 18 sont des communications privilégiées et ne peuvent servir de preuve devant un tribunal quelconque.

Loi électorale du Canada

44. (1) Tout candidat, officier d'élection, greffier, représentant ou autre personne présente à un bureau de scrutin ou au dépouillement du scrutin, doit garder et aider à

c) jamais communiquer un renseignement sur la manière dont un bulletin de vote a été marqué en sa présence dans le bureau de scrutin;

e) jamais communiquer à qui que ce soit un renseignement obtenu à un bureau de scrutin, au sujet du candidat pour lequel un électeur à ce bureau de scrutin est sur le point de voter ou a voté; ni,

f) pendant le dépouillement du scrutin, chercher à obtenir quelque renseignement ni communiquer de renseignement obtenu pendant le dépouillement, au sujet du candidat pour lequel un vote est exprimé dans un bulletin de vote particulier.

Code du travail du Canada S.R.C. L-1

93. (2) Aucun agent de sécurité admis dans un lieu en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 91 ne doit révéler à qui que ce soit un renseignement qu'il y a obtenu au sujet de tout secret de fabrication ou de commerce, sauf aux fins de la présente Partie ou selon que l'exigent les lois.

93. (3) Sauf aux fins de la présente Partie, ou d'une poursuite intentée en vertu de la présente Partie, nul ne doit publier ni révéler les résultats d'une analyse, d'un examen, d'un essai d'une enquête ou d'un échantillonnage particulier, faits par l'agent de sécurité, ou à sa demande, en conformité de l'article 91.

Canada Pension Plan

107. (1) Except as provided in this section, all information with respect to any individual contributor or beneficiary obtained by an officer, clerk, or employee of Her Majesty in the course of the administration of this Act is privileged, and no such officer, clerk or employee shall knowingly, except as provided in this Act, communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any such information or allow any such person to inspect or have access to any statement or other writing containing any such information.

Régime des pensions du Canada

107. (1) Sauf ce que prévoit le présent article, tous les renseignements relatifs à un cotisant ou un bénéficiaire particulier, obtenus par un fonctionnaire, commis ou employé de Sa Majesté à l'occasion de l'application de la présente loi, sont confidentiels. Sauf en conformité des dispositions de la présente loi, il est interdit à tout semblable fonctionnaire, commis ou employé de sciemment communiquer, ou permettre que soit communiqué, à une personne qui n'y a pas légalement droit un renseignements de ce genre, ou de sciemment permettre à une telle personne d'inspecter un état ou autre document renfermant un renseignement de ce genre, ou d'y avoir accès.

Defence Production Act

23. No information with respect to an individual business that has been obtained under or by virtue of this Act shall be disclosed without the consent of the person carrying on that business except,

(a) to a government department, or any person authorized by a government department, requiring such information for the purpose of the discharge of the functions of that department, or

(b) for the purposes of any prosecution for an offence under this Act, or, with the consent of the Minister, for the purposes of any civil suit or other proceeding at law.

Loi sur la production de défense

23. Nul renseignement sur une entreprise particulière, obtenu aux termes ou en vertu de la présente loi, ne doit être divulgué sans le consentement de la personne qui exerce cette entreprise, sauf

a) un ministère, ou à une personne autorisée par un ministère, qui en a besoin pour l'accomplissement de ses fonctions, ou

b) aux fins de toute poursuite en raison d'une infraction visée par la présente loi ou, du consentement du Ministre, aux fins de toute cause civile ou autre procédure judiciaire.

Explosives Act

23. Any person employed under this Act who without due authority from the Minister discloses any confidential information is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding two hundred and fifty dollars or to imprisonment for a term not exceeding three months, and is not thereafter eligible for employment in the service of Her Majesty.

Loi sur les explosifs

23. Toute personne employée sous le régime de la présente loi, qui, sans y être dûment autorisée par le Ministre, divulgue quelque renseignement confidentiel, est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende d'au plus deux cent cinquante dollars ou d'un emprisonnement d'au plus trois mois, et n'est plus désormais admissible à un emploi dans le service de sa Majesté.

Expropriation Act

Further indication of public purpose

4. (3) Where, in the opinion of the Minister, the interest to which a notice of intention described in this section relates is required by the Crown for a purpose related to the safety or security of Canada or a state allied or associated with Canada and it would not be in the public interest further to indicate such purpose, a statement in the notice to the effect that the interest is required by the Crown for such a purpose is sufficient compliance with paragraph (1)(c) without further indication thereof.

Loi sur l'expropriation

Précisions quant à la fin d'intérêt public

4. (3) Lorsque le Ministre estime que le droit visé par l'avis d'intention mentionné au présent article est requis par la Couronne à une fin en rapport avec la protection ou la sécurité du Canada ou d'un pays allié du Canada ou associé avec lui et qu'il ne serait pas dans l'intérêt public de donner plus de précisions, il suffit que l'avis contienne une déclaration portant que le droit est requis par la Couronne à cette fin pour qu'il soit conforme à l'alinéa (1)*c*) sans autres précisions.

Family Allowances Act, 1973

Communication of privileged information

17. (1) Except as provided in this section or section 18, all information with respect to any individual obtained by the Minister or an officer or employee of Her Majesty in the course of the administration of this Act and the regulations or the carrying out of an agreement entered into under section 18 is privileged and no person shall knowingly, except as provided in this Act, communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any such information or allow any person not legally entitled thereto to inspect or have access to any such information.

Loi sur les allocations familiales

Communication de renseignements privilégiés

17. (1) Sont privilégiés, sauf disposition contraire du présent article ou de l'article 18, tous les renseignements sur une personne obtenus par le Ministre ou un fonctionnaire ou employé de Sa Majesté à l'occasion de l'application de la présente loi et des règlements ou de l'exécution d'un accord conclu en vertu de l'article 18, et nul ne doit sciemment, sauf disposition contraire de la présente loi, communiquer de tels renseignements à une personne qui n'y a pas légalement droit, ni permettre qu'ils lui soient communiqués, ni permettre à une personne qui n'y a pas légalement droit de les examiner ou d'y avoir accès.

Federal Court Act

Disclosure of documents, public interest

41. (1) Subject to the provisions of any other Act and to subsection (2), when a Minister of the Crown certifies to any court by affidavit that a document belongs to a class or contains information which on grounds of a public interest specified in the affidavit should be withheld from production and discovery, the court may examine the document and order its production and discovery to the parties, subject to such restrictions or conditions as it deems appropriate if it concludes in the circumstances of the case that the public interest in the proper administration of justice outweighs in importance the public interest specified in the affidavit.

No disclosure

(2) When a Minister of the Crown certifies to any court by affidavit that the production of discovery of a document or its contents would be injurious to international relations, national defence or security, or to federal-provincial relations, or that it would disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada, discovery and production shall be refused without any examination of the document by the court.

Foreign Investment Review Act

Communication of privileged information

14. (1) Except as provided in this section, all information with respect to a person, business or proposed business obtained by the Minister or an officer or employee of Her Majesty in the course of the administration of this Act is privileged and no person shall knowingly, except as provided in this Act, communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any such information or allow any person not legally entitled thereto to inspect or have access to any such information.

Hazardous Products Act

Publication of report

9. (6) Any report of the Board shall, within thirty days after its receipt by the Minister be made public by him, unless the Board states in writing to the Minister that it believes the public interest would be better served by withholding publication, in which case the Minister may decide whether the report, either in whole or in part, shall be made public.

Income Tax Act

241. (1) Except as authorized by this section, no official or authorized person shall

(a) knowingly communicate or knowingly allow to be communicated to any person any information obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act, or

(b) knowingly allow any person to inspect or to have access to any book, record, writing, return or other document obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act.

(2) Notwithstanding any other Act or law, no official or authorized person shall be required, in connection with any legal proceedings,

Loi sur la cour fédérale

Communication de documents-Intérêt public

41. (1) Sous réserve des dispositions de toute autre loi et du paragraphe (2), lorsqu'un ministre de la Couronne certifie par affidavit à un tribunal qu'un document fait partie d'une catégorie ou contient des renseignements dont on devrait, à cause d'un intérêt public spécifié dans l'affidavit, ne pas exiger la production et la communication, ce tribunal peut examiner le document et ordonner de le produire ou d'en communiquer la teneur aux parties, sous réserve des restrictions ou conditions qu'il juge appropriées, s'il conclut, dans les circonstances de l'espèce, que l'intérêt public dans la bonne administration de la justice l'emporte sur l'intérêt public spécifié dans l'affidavit.

Non communication

(2) Lorsqu'un ministre de la Couronne certifie par affidavit à un tribunal que la production ou communication d'un document serait préjudiciable aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales-provinciales, ou dévoilerait une communication confidentielle du Conseil privé de la Reine pour le Canada, le tribunal doit, sans examiner le document, refuser sa production et sa communication.

Loi sur l'examen de l'investissement étranger

Communication de renseignements privilégiés

14. (1) Sont privilégiés, sauf disposition contraire du présent article, tous les renseignements sur une personne, une entreprise ou une entreprise proposée obtenus par le Ministre ou un fonctionnaire ou employé de Sa Majesté à l'occasion de l'application de la présente loi et nul ne doit sciemment, sauf disposition contraire de la présente loi, communiquer de tels renseignements à une personne qui n'y a pas légalement droit, ni permettre qu'ils lui soient communiqués, ni permettre à une personnes qui n'y a pas légalement droit de les examiner ou d'y avoir accès.

Loi sur les produits dangereux

Publication du rapport

9. (6) Un rapport fait par la Commission doit être rendu public dans les trente jours qui suivent sa réception par le Ministre, à moins que la Commission ne déclare par écrit au Ministre qu'elle croit que l'intérêt du public serait mieux sauvegardé si cette publication n'avait pas lieu; en ce cas, le Ministre peut décider si le rapport, ou une partie de ce dernier, sera rendu public ou non.

Loi de l'impôt sur le revenu

241. (1) Sauf comme l'autorise le présent article, aucun fonctionnaire ni aucune personne autorisée ne doit

a) sciemment communiquer ni sciemment permettre que soit communiqué à quiconque un renseignement obtenu par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi, ni

b) sciemment permettre à quiconque d'examiner tout livre, registre, écrit, déclaration ou autres documents obtenus par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi, ou d'y avoir accès.

(2) Nonobstant toute autre loi, aucun fonctionnaire ni aucune personne autorisée ne doit être requise, dans le cas de procédures judiciaires.

(a) to give evidence relating to any information obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act, or

(b) to produce any book, record, writing, return or other document obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act.

Industrial Research and Development Incentives Act

Information privileged

13. All information with respect to a corporation obtained by an officer or employee of Her Majesty in the course of the administration of this Act is privileged, and no such officer or employee shall knowingly, except as may be necessary for the purposes of sections 11 and 12 or in respect of proceedings relating to the administration or enforcement of this Act communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any such information or allow any such person to insepct or have access to any application or other writing containing any such information.

Official Languages Act

Report to Parliament where appropriate action not taken

33. (2) The Commissioner may disclose in any report made by him under this section such matters as in his opinion ought to be disclosed in order to establish the grounds for his conclusions and recommendations, but in so doing shall take every reasonable precaution to avoid disclosing any matter the disclosure of which would or might be prejudicial to the defence or security of Canada or any state allied or associated with Canada.

Official Secrets Act

Wrongful communication, etc., of information

4.(1) Every person is guilty of an offence under this Act who, having in his possession or control any secret official code word, or pass word, or any sketch, plan, model, article note, document or information that relates to or is used in a prohibited place or anything in such a place, or that has been made or obtained in contravention of this Act, or that has been entrusted in confidence to him by any person holding office under Her Majesty, or that he has obtained or to which he has had access while subject to the Code of Service Discipline within the meaning of the National Defence Act or owing to his position as a person who holds or has held office under Her Majesty, or as a person who holds or has held a contract made on behalf of Her Majesty, or a contract the performance of which in whole or in part is carried out in a prohibited place, or as a person who is or has been employed under a person who holds or has held such an office or contract,

(a) communicates the code word, pass word, sketch, plan, model, article note, document or information to any person, other than a person to whom he is authorized to communicate with, or a person to whom it is in the interest of the State his duty to communicate it;

(b) uses the information in his possession for the benefit of any foreign power or in any other manner prejudicial to the safety or interests of the State;

(c) retains the sketch, plan, model, article, note, or document in his possession or control when he has no right to retain it or when it is contrary to his duty to retain it or fails to comply with all directions issued by lawful authority with regard to the return or disposal thereof; or

a) de témoigner relativement à quelque renseignement obtenu par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi, ni

b) de produire quelque livre, registre, écrit, déclaration ou autres documents obtenus par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi.

Loi stimulant la recherche et le développement scientifiques

Renseignements confidentiels

13. Tout renseignement relatif à une corporation obtenu par un fonctionnaire ou un employé de Sa Majesté dans le cours de l'application de la présente loi est confidentiel. Aucun semblable fonctionnaire ou employé ne doit sciemment, sauf dans la mesure nécessaire aux fins des articles 11 et 12 ou à l'égard de procédures relatives à l'application ou à l'exécution de la présente loi, communiquer ou laisser communiquer à une personne qui n'y a pas légalement droit un tel renseignement, ni permettre à une telle personne d'examiner une demande ou un autre écrit contenant de tels renseignements, ou d'y avoir accès.

Loi sur les langues officielles

A défaut de mesures suffisantes, rapport au Parlement

33. (2) Le Commissaire peut divulguer, dans tout rapport établi par lui en vertu du présent article, ce qui, à son avis, doit être divulgué pour fonder ses conclusions et recommandations mais il doit, ce faisant, prendre toutes précautions raisonnables pour éviter toute divulgation qui porterait ou pourrait porter préjudice à la défense ou à la sécurité du Canada ou de tout État allié ou associé.

Loi sur les secrets officiels

Communication, etc., illicite de renseignements

4. (1) Est coupable d'infraction à la présente loi quiconque, ayant en sa possession ou contrôle un chiffre officiel ou mot de passe, ou un croquis, plan, modèle, article, note, document ou renseignement se rapportant à un endroit prohibé ou à quelque chose en cet endroit ou qui y est utilisé, ou qui a été fabriqué ou obtenu contrairement à la présente loi, ou qui lui a été confié par une personne détenant une fonction relevant de Sa Majesté, ou qu'il a obtenu ou auquel il a eu accès, alors qu'il était assujetti au Code de discipline militaire au sens de la *Loi sur la défense nationale*, ou à titre de personne détenant ou ayant détenu une fonction relevant de Sa Majesté, ou à titre de personne qui est ou a été l'adjudicataire d'un contrat passé pour le compte de Sa Majesté, ou d'un contrat qui est exécuté en totalité ou en partie dans un endroit prohibé, ou à titre de personne qui est ou a été à l'emploi de quelqu'un qui détient ou a détenu cette fonction, ou est ou a été l'adjudicataire du contrat,

a) communique le chiffre, mot de passe, croquis, plan, modèle, article, note, document ou renseignement à toute personne autre que celle avec laquelle il est autorisé à communiquer ou à qui il est tenu de le communiquer dans l'intérêt de l'État;

b) utilise les renseignements qu'il a en sa possession au profit d'une puissance étrangère ou de toute autre manière nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État;

c) retient le croquis, le plan, le modèle, l'article, la note ou le document qu'il a en sa possession ou contrôle quand il n'a pas le droit de le retenir, ou lorsqu'il est contraire à son devoir de le retenir, ou qu'il ne se conforme pas aux instructions données par l'autorité compétente relativement à sa mise ou à la façon d'en disposer; ou

(d) fails to take reasonable care of, or so conducts himself as to endanger the safety of the sketch, plan, model, article, note, document, secret official code word or pass word or information.

Communication of sketch, plan, model, etc.

(2) Every person is guilty of an offence under this Act who, having in his possession or control any sketch, plan, model, article, note, document or information that relates to munitions of war, communicates it directly or indirectly to any foreign power, or in any other manner prejudicial to the safety or interests of the State.

Receiving code word, sketch, etc.

(3) Every person who receives any secret official code word, or pass word, or sketch, plan model, article, note, document or information, knowing, or having reasonable ground to believe at the time when he receives it, that the code word, pass word, sketch, plan, model, article note, document or information is communicated to him in contravention of this Act, is guilty of an offence under this Act, unless he proves that the communication to him of the code word, pass word, sketch, plan, model, article, note, document or information was contrary to his desire.

Retaining or allowing possession of document, etc.

(4) Every person is guilty of an offence under this Act who

(a) retains for any purpose prejudicial to the safety or interests of the State any official document, whether or not completed or issued for use, when he has no right to retain it or when it is contrary to his duty to retain it, or fails to comply with any directions issued by any Government department or any person authorized by such department with regard to the return or disposal thereof; or

(b) allows any other person to have possession of any official document issued for his use alone, or communicates any secret official code word or pass word so issued, or, without lawful authority or excuse, has in his possession any official document or secret official code word or pass word issued for the use of some person other than himself, or on obtaining possession of any official document by finding or otherwise, neglects or fails to restore it to the person or authority by whom or for whose use it was issued, or to a police constable.

Official Secrets Act

Wrongful communication, etc., of information

4. (1) Every person is guilty of an offence under this Act who, having in his possession or control any secret official code word, or pass word, or any sketch, plan, model, article note, document or information that relates to or is used in a prohibited place or anything in such a place, or that has been made or obtained in contravention of this Act, or that has been entrusted in confidence to him by any person holding office under Her Majesty, or that he has obtained or to which he has had access while subject to the Code of Service Discipline within the meaning of the National Defence Act or owing to his position as a person who holds or has held office under Her Majesty, or as a person who holds or has held a contract made on behalf of Her Majesty, or a contract the performance of which in whole or in part is carried out in a prohibited place, or as a person who is or has been employed under a person who holds or has held such an office or contract,

d) Ne prend pas les précautions raisonnables en vue de la conservation du croquis, du plan, du modèle, de l'article, de la note, du document, du chiffre officiel ou mot de passe ou du renseignement, ou se conduit de manière à en compromettre la sécurité.

Communication du croquis, plan, modèle, etc,

(2) Est coupable d'infraction à la présente loi quiconque, ayant en sa possession ou contrôle un croquis, plan, modèle, article, note, document ou renseignement se rapportant à des munitions de guerre, en donne communication directement ou indirectement à une puissance étrangère, ou de toute autre manière nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État.

Réception du chiffre officiel, croquis, etc.

(3) Si une personne reçoit un chiffre officiel ou mot de passe, ou un croquis, plan, modèle, article, note, document ou renseignement, sachant ou ayant raisonnablement lieu de croire, au moment où elle le reçoit, que le chiffre, le mot de passe, le croquis, le plan, le modèle, l'article, la note, le document ou le renseignement lui est communiqué contrairement à la présente loi, cette personne est coupable d'infraction à la présente loi, à moins qu'elle ne prouve que la communication à elle faite du chiffre, mot de passe, croquis, plan, modèle, article, note, document ou renseignement était contraire à son désir.

Retenir ou permettre la possession de documents, etc.

(4) Est coupable d'infraction à la présente loi, quiconque

a) retient, dans un dessein nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État, un document officiel, qu'il soit ou non complété ou émis pour usage, lorsqu'il n'a pas le droit de le retenir ou lorsqu'il est contraire à son devoir de le retenir, ou ne se conforme pas aux instructions données par un département du gouvernement ou par toute personne autorisée par ce département concernant la remise dudit document officiel ou la façon d'en disposer; ou

b) permet qu'un document officiel émis pour son propre usage entre en la possession d'une autre personne, ou communique un chiffre officiel ou mot de passe ainsi émis, ou, sans autorité ni excuse légitime, a en sa possession un document officiel ou un chiffre officiel ou mot de passe émis pour l'usage d'une personne autre que lui-même, ou, en obtenant possession d'un document officiel par découverte ou autrement, néglige ou omet de le remettre à la personne ou à l'autorité par qui ou pour l'usage de laquelle il a été émis, ou à un agent de police.

Lois sur les secrets officiels

Communication, etc., illicite de renseignements

4. (1) Est coupable d'infraction à la présente loi quiconque, ayant en sa possession ou contrôle un chiffre officiel ou mot de passe, ou un croquis, plan, modèle, article, note, document ou renseignement se rapportant à un endroit prohibé ou à quelque chose en cet endroit ou qui y est utilisé, ou qui a été fabriqué ou obtenu contrairement à la présente loi, ou qui lui a été confié par une personne détenant une fonction relevant de Sa Majesté, ou qu'il a obtenu ou auquel il a eu accès, alors qu'il était assujetti au Code de discipline militaire au sens de la *Loi sur la défense nationale*, ou à titre de personne détenant ou ayant détenu une fonction relevant de Sa Majesté, ou à titre de personne qui est ou a été l'adjudicataire d'un contrat passé pour le compte de Sa Majesté, ou d'un contrat qui est exécuté en totalité ou en partie dans un endroit prohibé, ou à titre de personne qui est ou a été à l'emploi de quelqu'un qui détient ou a détenu cette fonction, ou est ou a été l'adjudicataire du contrat,

(a) communicates the code word, pass word, sketch, plan, model, article, note, document or information to any person, other than a person to whom he is authorized to communicate with, or a person to whom it is in the interest of the State his duty to communicate it;

(b) uses the information in his possession for the benefit of any foreign power or in any other manner prejudicial to the safety or interests of the State;

(c) retains the sketch, plan, model, article, note, or document in his possession or control when he has no right to retain it or when it is contrary to his duty to retain it or fails to comply with all directions issued by lawful authority with regard to the return or disposal thereof; or

(d) fails to take reasonable care of, or so conducts himself as to endanger the safety of the sketch, plan, model, article, note, document, secret official code word or pass word or information.

Communication of sketch, plan, model, etc.

(2) Every person is guilty of an offence under this Act who, having in his possession or control any sketch, plan, model, article, note, document or information that relates to munitions of war, communicates it directly or indirectly to any foreign power, or in any other manner prejudicial to the safety or interests of the State.

Receiving code word, sketch, etc.

(3) Every person who receives any secret official code word, or pass word, or sketch, plan model, article, note, document or information, knowing, or having reasonable ground to believe at the time when he receives it, that the code word, pass word, sketch, plan, model, article note, document or information is communicated to him in contravention of this Act, is guilty of an offence under this Act, unless he proves that the communication

Old Age Security Act

Communication of privileged information

19. (1) Except as provided in this section, all information with respect to any individual applicant or beneficiary or the spouse of any applicant or beneficiary, obtained by an officer or employee of Her Majesty in the course of the administration of this Act is privileged and no such officer or employee shall knowingly, except as provided in this Act, communicate or allow to be communicated to any person not legally entitled thereto any such information or allow any such person to inspect or have access to any statement or other writing containing any such information.

Patent Act

Assignment to Minister of National Defence

20. (4) Any person who, as aforesaid, has made an assignment under this section to the Minister of National Defence, in respect of any covenants and agreements contained in such assignment for keeping the invention secret and otherwise in respect of all matters relating to that invention, and any other person who has knowledge of such assignment and of such covenants and agreements, shall be, for the purposes of the Official Secrets Act, deemed to be persons have in their possession or control information respecting those matters that has been en-

a) communique le chiffre, mot de passe, croquis, plan, modèle, article, note, document ou renseignement à toute personne autre que celle avec laquelle il est autorisé à communiquer ou à qui il est tenu de le communiquer dans l'intérêt de l'État;

b) utilise les renseignements qu'il a en sa possession au profit d'une puissance étrangère ou de toute autre manière nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État;

c) retient le croquis, le plan, le modèle, l'article, la note ou le document qu'il a en sa possession ou contrôle quand il n'a pas le droit de le retenir, ou lorsqu'il est contraire à son devoir de le retenir, ou qu'il ne se conforme pas aux instructions données par l'autorité compétente relativement à sa mise ou à la façon d'en disposer; ou

d) ne prend pas les précautions raisonnables en vue de la conservation du croquis, du plan, du modèle, de l'article, de la note, du document, du chiffre officiel ou mot de passe ou du renseignement, ou se conduit de manière à en compromettre la sécurité.

Communication du croquis, plan, modèle, etc.

(2) Est coupable d'infraction à la présente loi quiconque, ayant en sa possession ou contrôle un croquis, plan, modèle, article, note, document ou renseignement se rapportant à des munitions de guerre, en donne communication directement ou indirectement à une puissance étrangère, ou de toute autre manière nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État.

Réception du chiffre officiel, croquis, etc.

(3) Si une personne reçoit un chiffre officiel ou mot de passe, ou un croquis, plan, modèle, article, note, document ou renseignement, sachant ou ayant raisonnablement lieu de croire, au moment où elle le reçoit, que le chiffre, le mot de passe, le croquis, le plan, le modèle, l'article, la note, le document ou le renseignement lui est communiqué contrairement à la présente loi, cette personne est coupable d'infraction à la présente loi, à moins qu'elle ne prouve que la communication

Loi sur la sécurité de la vieillesse

Communication de renseignements confidentiels

19. (1) Sauf ce que prévoit le présent article, tous renseignements relatifs à un requérant ou bénéficiaire particulier, ou au conjoint d'un tel requérant ou bénéficiaire, obtenus par un fonctionnaire ou un employé de Sa Majesté à l'occasion de l'application de la présente loi sont confidentiels et aucun fonctionnaire ni employé ayant ainsi obtenu de tels renseignements ne doit sciemment, sauf comme le prévoit la présente loi, en faire ni permettre qu'il en soit fait communication à une personne qui n'y a pas légalement droit, ni permettre à une telle personne de prendre connaissance d'une déclaration ou d'un autre document contenant de tels renseignements ou d'y avoir accès.

Loi sur les brevets

Cession au ministre de la Défense nationale

20. (4) Toute personne qui, comme il est dit ci-dessus, a fait au ministre de la Défense nationale une cession prévue au présent article, en ce qui concerne les engagements et conventions contenus dans cette cession aux fins de garder l'invention secrète et autrement à l'égard de toutes matières relatives à l'invention en question, et toute autre personne qui est au courant d'une telle cession et de ces engagements et conventions, sont, pour les fins de la *Loi sur les secrets officiels*, réputées des personnes ayant en leur possession ou sous leur contrôle des renseignements sur

trusted to them in confidence by any person holding office under Her Majesty; and the communication of any of that information by such first-mentioned persons to any person other than one to whom they are authorized to communicate with, by or on behalf of the Minister of National Defence, is an offence under section 4 of the Official Secrets Act.

(5) Where any agreement for such assignment has been made, the Minister of National Defence may submit an application for patent for the invention to the Commissioner... and if such application is found allowable may... certify to the Commissioner that, in the public interest the particulars of the invention and of the manner in which it is to be worked are to be kept secret.

Secret Application

(11) No copy of any specification or other document or drawing, by this section required to be placed in a sealed packet, shall in any manner whatever be published or open to the inspection of the public, but, save as in this section otherwise directed, this Act shall apply in respect of any such invention and patent aforesaid.

Canada Shipping Act

Secrecy of messages

412 (3) No message shall be delivered, or its contents divulged, to any person except the addressee, his accredited agent, or such properly authorized persons as are essential for the forwarding of the message to its destination.

Combines Investigation Act

19. (5) Any report of the Commission shall within thirty days after its receipt by the Minister be made public, unless the Commission states in writing to the Minister it believes the public interest would be better served by withholding publication, in which case the Minister may decide whether the report, either in whole or in part, shall be made public.

Corporations and Labour Unions Returns Act

15. (1) Except as provided in this section, all information contained in any statement comprised in Section B of a return filed by a corporation or a union as required by this Act is privileged, and no official or authorized person shall, knowingly,

(a) communicate or allow to be communicated to any person any such information (hereinafter in this section referred to as "privileged information") obtained under this Act, or

(b) allow any person to inspect or have access to any statement or other writing containing any privileged information obtained under this Act.

18. (2) In any report described in subsection (1) (annual report containing information obtained under the Act) the statistical summary and analysis contained therein shall be so presented or shown as not to disclose particulars of, or identify or permit identification of the source of, information contained in any statement comprised in Section B of a return filed by a corporation or union as required by this Act.

ces matières qui leur ont été commis en toute confiance par une personne détenant un poste qui relève de Sa Majesté; et la communication de l'un quelconque desdits renseignements par les personnes mentionnées en premier lieu à une personne autre que celle avec laquelle elles sont autorisées à communiquer par le ministre de la Défense nationale ou en son nom, constitue une infraction tombant sous le coup de l'article 4 de la *Loi sur les secrets officiels*.

(5) Lorsqu'il a été conclu une convention pour une telle cession, le ministre de la Défense nationale peut présenter au commissaire une demande de brevet pour l'invention, avec une requête tendant à l'étude de sa brevetabilité, et si ladite demande est jugée recevable, il peut, avant que soit accordé tout brevet en l'espèce, certifier au commissaire que, dans l'intérêt public, les détails de l'invention et de la manière dont elle sera exploitée doivent être tenus secrets.

Demande secrète

(11) Nulle copie d'un mémoire descriptif ou autre document ou dessin à placer dans un paquet scellé, aux termes du présent article, ne doit en aucune manière être publiée ni être accessible à l'inspection du public, mais, sauf prescriptions contraires du présent article, la présente loi s'applique à l'égard d'une invention et d'un brevet susmentionnés.

Loi sur la marine marchande du Canada

Secret des messages

412 (3) Aucun message ne doit être remis, ni sa teneur divulguée, à qui que ce soit, sauf au destinataire, à son représentant accrédité ou aux personnes dûment autorisées dont les services sont essentiels à l'envoi du message à destination.

Loi relative aux enquêtes sur les coalitions

19. (5) Tout rapport de la Commission doit, dans les trente jours de sa réception par le Ministre, être rendu public, à moins que la Commission ne déclare par écrit au Ministre qu'elle croit qu'il serait plus favorable à l'intérêt public de s'abstenir de publier ledit rapport; en ce cas, le Ministre peut décider si le rapport, dans sa totalité ou en partie, doit être rendu public.

Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers

15. (1) Sauf ce que prévoit le présent article, tous les renseignements que renferme un état quelconque compris dans la Section B d'une déclaration produite par une corporation ou un syndicat, ainsi que le requiert la présente loi, sont confidentiels. Ni un fonctionnaire, ni une personne autorisée ne peut, sciemment,

a) communiquer ou permettre que soit communiqué à qui que ce soit un renseignement quelconque (ci-après appelé au présent article «renseignement confidentiel») obtenu en vertu de la présente loi, ni

b) permettre à qui que ce soit de consulter tout état ou autre document contenant des renseignements confidentiels, obtenus en vertu de la présente loi, ou d'y avoir accès.

18. (2) Dans tout rapport mentionné au paragraphe (1), le résumé statistique et l'analyse qui y sont contenus doivent être présentés ou rédigés de façon à ne pas dévoiler les renseignements contenus dans tout état compris dans la Section B d'une déclaration produite par une corporation ou un syndicat ouvrier, comme le requiert la présente loi, ni de façon à identifier la source des renseignements ou d'en permettre l'identification.

Criminal Records Act

6. (2) Any record of a conviction in respect of which a pardon has been granted that is in the custody of the Commissioner or of any department or agency of the Government of Canada shall be kept separate and apart from other criminal records, and no such record shall be disclosed to any person, nor shall the existence of the record or the fact of the conviction be disclosed to any person, without the prior approval of the Minister who shall, before granting such approval, satisfy himself that the disclosure is desirable in the interests of the administration of justice or for any purpose related to the safety or security of Canada or any state allied or associated with Canada.

Loi sur le casier judiciaire

(2) Tout dossier ou relevé d'un condamnation à l'égard de laquelle un pardon a été accordé, que conserve la commissaire ou un ministère ou organisme du gouvernement du Canada, ne doit pas être classé avec les autres dossiers ou relevés relatifs à des affaires criminelles, mais à part; aucun de ces dossiers ou relevés ne doit être divulgué à qui que ce soit et l'existence du dossier ou relevé ou le fait de la condamnation ne doivent être révélés à qui que ce soit sans approbation préalable du Ministre qui, avant de donner cette approbation, doit être convaincu que cette divulgation est souhaitable dans l'intérêt de l'administration de la justice ou pour tout objet relatif à la sûreté ou à la sécurité du Canada ou d'un État allié ou associé au Canada.

Patent Act

Intending applicant for patent may file a caveat

74. (1) Any intending applicant for a patent who has not yet perfected his invention and is in fear of being despoiled of his idea, may file in the Patent Office a document setting forth, a description of his invention so far as it has proceeded, with or without plans, at his own will; and the Commissioner, on payment of the prescribed fee shall cause that document which shall be called a "caveat", to be preserved in secrecy with the exception that he shall deliver copies thereof whenever required by the applicant or by any judicial tribunal; the secrecy of the document ceases when the applicant obtains a patent for his invention.

Loi sur les brevets

Quiconque a l'intention de demander un brevet peut déposer un «caveat».

74. (1) Quiconque a l'intention de demander un brevet et n'a pas encore mis au point son invention, et qui craint d'être dépouillé de son idée, peut déposer au Bureau des brevets un documents donnant une description de son invention en l'état qu'elle a pour lors atteint, avec ou sans plans, à son propre gré, et le commissaire, sur versement de la taxe prescrite, doit faire conserver et tenir secret ce document désigné sous le nom de «caveat» sauf que des copies doivent en être délivrées sur réquisition du demandeur ou d'un tribunal judiciaire; et le document cesse d'être secret losrque l'inventeur obtient un brevet pour son invention.

Post Office Act

56. Subject to the *Financial Administration Act*, postmasters and other postal employees shall not disclose the name of any depositor in the post office savings bank or give any information concerning the amount that he has on deposit or the amount deposited or withdrawn, except to the Postmaster General or duly authorized postal employees.

Loi sur les poste

56. Sous réserve de la Loi sur l'administration financière, les maîtres de poste et autres employés de la poste ne doivent pas divulguer le nom d'un déposant à la caisse d'épargne postale ni fournir de renseignements sur le montant que celui-ci a en dépôt, ou le montant déposé ou retiré, sauf au ministre des Postes ou aux employés de la poste dûment autorisés.

Quebec Savings Banks Act

59. The Inspector or any other person appointed or employed under section 64 of the Bank Act or any person to whom any powers are delegated under subsection 56(3) shall not disclose to any other person, except the Minister, the Deputy Minister of Finance or the Governor of the Bank of Canada, or a representative of the latter if authorized by him in writing any information regarding the business or affairs of a bank.

Loi sur les banques d'épargne de Québec

59. L'Inspecteur, ou une autre personne nommée ou employée en vertu de l'article 64 de la Loi sur les banques, ou une personne à qui des pouvoirs sont délégués sous le régime du paragraphe 56(3), ne doit divulguer à aucune autre personne, sauf au Ministre, au sous-ministre des Finances ou au gouverneur de la Banque du Canada, ou à un représentant de ce dernier, si celui-ci l'autorise par écrit, quelque renseignement concernant les opérations ou affaires d'une banque.

Railway Act

Information bearing on costs

331. Where information concerning the costs of a railway company or other information that is by its nature confidential is obtained from the company by the Commission in the course of any investigation under this Act, such information shall not be published or revealed in such a manner as to be available for the use of any other person, unless in the opinion of the Commission such publication is necessary in the public interest.

Loi sur les chemins de fer

Renseignements relatifs aux frais

331. Lorsque la Commission obtient d'une compagnie de chemin de fer, au cours d'une enquête faite en vertu de la présente loi, des renseignements relatifs aux frais de cette compagnie ou d'autres renseignements de nature confidentielle, ces renseignements ne doivent pas être publiés ni révélés d'une manière qui les rende utilisables par quelqu'un d'autre, sauf si, de l'avis de la Commission, cette publication est nécessaire dans l'intérêt public.

Returns privileged

334. All returns made in pursuant of any of the provisions of sections 325 to 333 are privileged communications, and are not evidence in any court whatever, except in any prosecution for

(a) default in making such returns in accordance with the requirements of this Act;

(b) perjury in making any oath required by this Act in connection with such returns;

(c) forgery of any such return; or

(d) signing any such return knowing it to be false.

The above should be read in conjunction with Bill C-48, An Act to amend the Railway Act, tabled in the House of Commons on December 19, 1975.

Statistics Act

15. (1) No individual return and no part of an individual return made, and no answer to any question put, for the purposes of this Act, shall, without the previous consent in writing of the person or of the owner for the time being of the undertaking in relation to which the return or answer was made or given, be published, nor, except for the purposes of a prosecution under this Act, shall any person, other than a person employed by the Bureau or working under arrangement with the Bureau and sworn under section 6, be permitted to see any such individual return, part or answer.

16. (1) Subject to this section and except for the purposes of a prosecution under this Act

(a) no person, other than a person employed or deemed to be employed under this Act, and sworn under section 6, shall be permitted to examine any identifiable individual return made for the purposes of this Act; and

(b) no person who has been sworn under section 6 shall disclose or knowingly cause to be disclosed, by any means, any information obtained under this Act in such a manner that it is possible from any such disclosure to relate the particulars obtained from any individual return to any identifiable individual person, business or organization.

17. (1) Except in respect of a prosecution under this Act, any return made to Statistics Canada pursuant to this Act and any copy of the return in the possession of the respondent is privileged and shall not be used as evidence in any proceedings whatever, and no person sworn under section 6 shall by an order of any court, tribunal or other body be required in any proceedings whatever to give oral testimony or to produce any return, document or record with respect to any information obtained in the course of administering this Act.

Relevés privilégiés

334. Tous les relevés faits en conformité de quelque disposition des articles 325 à 333 doivent être considérés comme des communications privilégiées et ne doivent servir de preuve devant aucun tribunal, sauf dans les poursuites intentées

a) pour omission de faire les rapports conformément aux exigences de la présente loi;

b) pour parjure commis en prêtant le serment exigé par la présente loi relativement à ces rapports;

c) pour faux commis dans la préparation de l'un de ces rapports; ou

d) pour signature de ces rapports, le signataire les sachant faux.

Les articles ci-dessus doivent être lus conjointement avec le bill C-48, Loi modifiant la Loi sur les chemins de fer, déposé à la Chambre des communes le 19 décembre 1975.

Loi sur la statistique

15. (1) Nul rapport individuel fait aux fins de la présente loi, non plus qu'une partie d'un semblable rapport, ni aucune réponse à des questions posées pour lesdites fins, ne doivent être publiés sans le consentement préalable, par écrit, de la personne, ou de celui qui est alors propriétaire de l'entreprise, à l'égard de laquelle le rapport a été fait ou la réponse donnée et, sauf pour les fins de poursuite en vertu de la présente loi, nul, autre qu'une personne employée par le Bureau ou travaillant aux termes d'un arrangement avec le Bureau et assermentée sous le régime de l'article 6, ne doit être autorisé à prendre connaissance de quelque semblable rapport individuel, ou d'une telle partie ou réponse.

16. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article et sauf aux fins d'une poursuite engagée en vertu de la présente loi,

a) nul, si ce n'est une personne employée ou censée être employée en vertu de la présente loi et qui a été assermentée en vertu de l'article 6, ne doit être autorisé à prendre connaissance d'un relevé fait aux fins de la présente loi; et

b) aucune personne qui a été assermentée en vertu de l'article 6 ne doit révéler ni sciemment faire révéler, par quelque moyen, des renseignements obtenus en vertu de la présente loi de manière qu'il soit possible, grâce à de telles révélations, de rattacher à un particulier, à une entreprise ou à une organisation identifiables les détails obtenus dans un relevé qui les concerne exclusivement.

17. (1) Sauf dans des poursuites engagées en vertu de la présente loi, tout relevé transmis à Statistique Canada en application de la présente loi et toute copie du relevé se trouvant en la possession de l'intéressé, sont soumis au secret professionnel et ne doivent servir de preuve dans aucune procédure quelle qu'elle soit et aucune personne assermentée en vertu de l'article 6 ne peut être requise, par ordonnance d'une cour, d'un tribunal ou d'un autre organisme, dans aucune procédure quelle qu'elle soit, de faire une déposition orale ni de produire un relevé, un document ou des archives ayant trait à des renseignements obtenus au cours de l'application de la présente loi.

(2) This section applies in respect of any information that Statistics Canada is prohibited by this Act from disclosing or that may only be disclosed pursuant to an authorization under subsection (2) or (3) of section 16.

Tariff Board Act

Confidential evidence

5. (10) Should evidence or information that is in its nature confidential, relating to the business or affairs of any person, firm or corporation, be given or elicited in the course of any inquiry, the evidence or information shall not be made public in such a manner as to be available for the use of any business competitor or rival of the person, firm or corporation, respectively but this subsection does not apply to an inquiry under subsection 4(3); and any person who violates any of the provisions of this subsection is guilty of an offence and liable, on summary conviction, to a penalty not exceeding one thousand dollars or not more than twelve months imprisonment.

Telegraphs Act

5. Every person who has made the declaration hereinbefore mentioned, and who, either directly or indirectly, divulges to any person, except when lawfully authorized or directed to do so, any information that he acquires by virtue of his employment, is guilty or an offence against this Part, and is liable on summary conviction before a justice of the peace to a fine not exceeding one hundred dollars and not less than fifty dollars, or to imprisonment for a term not exceeding six months, or to both fine and imprisonment.

Textile and Clothing Board Act

Confidential information

23. Where information that is in its nature confidential, relating to the business or affairs of any person, firm or corporation is given or elicited in the course of any inquiry, the information shall not be made public in such a manner as to be available for the use of any business competitor or rival of the person, firm or corporation.

Trade Marks Act

49. (6) The Registrar shall, if so required by an applicant under subsection (5) *use of registered trade marks*, take steps to ensure that any document, information or evidence furnished for the purpose of that application, other than matter entered in the register, is not disclosed to any other person except by order of a court.

Unemployment Insurance Act, 1971

Confidential information

114. Information, written or oral, obtained by the Commission from any person under this Act or any regulation thereunder shall be made available only to the employees of the Commission in the course of their employment and such other persons as the Commission deems advisable and neither the Commission nor any of its employees is compellable to answer any question concerning such information, or to produce any records or other documents containing such information as evidence, in any proceedings not directly concerned with the enforcement or interpretation of this Act or the regulations.

(2) Le présent article s'applique à l'égard des renseignements que la présente loi interdit à Statistique Canada de révéler ou qui ne peuvent être révélés qu'en conformité d'une autorisation donnée en vertu du paragraphe (2) ou du paragraphe (3) de l'article 16.

Loi sur la Commission du tarif

Témoignages confidentiels

5. (10) Si des témoignages ou des renseignements d'une nature confidentielle, relativement aux affaires ou opérations de quelque personne, firme ou corporation, sont donnés ou recueillis au cours d'une enquête, les témoignages ou les renseignements ne doivent pas être rendus publics de manière qu'ils puissent servir à un commerçant concurrent ou rival de la personne, firme ou corporation, respectivement, mais le présent paragraphe ne s'applique pas à une enquête prévue sous le régime du paragraphe 4(3). Quiconque enfreint l'une des dispositions du présent paragraphe est coupable d'une infraction et passible, après la déclaration sommaire de culpabilité, d'une peine d'au plus mille dollars ou d'un emprisonnement d'au plus douze mois.

Loi sur les télégraphes

5. Toute personne qui a fait la déclaration ci-dessus mentionnée et qui, directement ou indirectement, dévoile à qui que ce soit, excepté lorsqu'elle en reçoit légalement l'autorisation ou l'ordre, quelque renseignement venu à sa connaissance en vertu de son emploi, est coupable de contravention à la présente Partie et passible, après déclaration sommaire de culpabilité devant un juge de paix, d'une amende d'au moins cinquante dollars et d'au plus cent dollars, ou d'un emprisonnement de six mois au plus, ou à la fois de l'amende et de l'emprisonnement.

Loi sur la Commission du textile et du vêtement

Renseignements confidentiels

23. Lorsque des renseignements de nature confidentielle, relatifs aux affaires d'une personne, d'une firme ou d'une corporation sont donnés ou révélés au cours d'une enquête, ces renseignements ne doivent pas être rendus publics de sorte qu'un concurrent ou rival de la personne, de la firme ou de la corporation puisse s'en servir.

Loi sur les marques de commerce

(6) Le registraire doit, s'il en est requis par l'auteur d'une demande prévue au paragraphe (5) (Usage d'une marque de commerce enregistrée), prendre des mesures afin d'assurer qu'aucun document, renseignement ou preuve fourni aux fins de cette demande (autre que ce qui est inscrit au registre) ne soit divulgué à une autre personne, sauf par ordonnance d'un tribunal.

Loi de 1971 sur l'assurance-chômage

Caractère confidentiel des renseignements

114. Ne doivent avoir accès aux renseignements écrits ou verbaux obtenus de quiconque par la Commission en vertu de la présente loi ou d'un règlement y afférent que les employés de la Commission dans l'exercice de leurs fonctions et les autres personnes à qui elle juge souhaitable d'en permettre l'accès. Ni la Commission ni aucun de ses employés ne peuvent être contraints de répondre à une question concernant ces renseignements ni de produire des registres, documents ou autres pièces contenant ces renseignements à titre de preuve dans des procédures sans rapport direct avec l'exécution ou l'interprétation de la présente loi ou des règlements.

Unemployment Insurance Act, 1971

Not compellable

143. (2) Neither the Minister nor any of the employees of the Department of Manpower and Immigration is compellable to answer any question concerning any information described in subsection (1) or to produce any records or other documents containing such information as evidence, in any proceedings not directly concerned with the enforcement or interpretation of this Part or the regulations made thereunder.

Loi de 1971 sur l'assurance-chômage

Absence de contrainte

(2) Ni le Ministre ni aucun employé du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration ne peuvent être contraints de répondre à une question concernant des renseignements visés au paragraphe (1) ni de produire des registres, documents ou autres pièces contenant ces renseignements à titre de preuve dans des procédures sans rapport direct avec l'exécution ou l'interprétation de la présente Partie ou des règlements établis sous son régime.

Government Publications

Issue No. 20

Thursday, March 13, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 20

Le jeudi 13 mars 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

LIBRARY UNIVERSITY OF TORONTO

First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman: Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÉGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président: M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	Railton—(12)
Laprise	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 13, 1975
(20)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:13 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau, Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Balfour, Hnatyshyn, McCleave and Railton.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington, Counsel to the Committee; Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee noted letters dated March 5, 1975 relating to SOR's/74-537 and 74-538, both Ontario Apple Pricing (Interprovincial and Export) Regulations and March 6, 1975 relating to SOR/74-515, Customs Duties Reduction Regulations, both from the Legal Adviser, Privy Council Office and a letter dated March 6, 1975 relating to SOR/72-415, Destructive Insect and Pest Act Regulations from the Director, Legal Services, Agriculture Canada.

Agreed,—That consideration of a letter dated March 4, 1975 relating to SOR/74-136, Ship Routing Regulations, be postponed to a future date.

The Committee considered the following SOR's:

The Committee noted SOR/72-228, Canadian Transport Commission General Order No. 1972-1 Telcom Telephone Exchange Rate Grouping, amendment.

On SOR/73-162, Air Carriers Using Small Aeroplanes Order,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Ministry of Transport with respect to certain comments.

On SOR/73-397, Canadian Forces Superannuation Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of National Defence with respect to certain comments.

The Committee noted SOR's/72-426, 74-63 and 74-436, Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations and amendments.

On SOR/73-300, Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Ministry of Transport with respect to certain comments.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 13 MARS 1975
(20)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 13, sous la présidence des honorables sénateurs Eugene A. Forsey et M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau, Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Balfour, Hnatyshyn, McCleave et Railton.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington, Conseiller auprès du Comité; M^lle^ Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Le Comité prend note des lettres du 5 mars 1975 portant sur les DORS/74-537 et 74-538—Ontario (*Marchés interprovincial et d'exportation*)—pommes—Règlement sur la fixation des prix et celle du 6 mars 1975 portant sur le DORS/74-515—règlement de réduction des droits de douane, lettres provenant toutes deux du Conseiller juridique, Bureau du Conseil privé et d'une lettre du 6 mars 1975, portant sur le DORS/72-415, Règlement sur les insectes destructeurs et les ennemis des plantes, provenant du directeur, Service juridique, Agriculture Canada.

Il est convenu,—Que l'examen d'une lettre du 4 mars 1975 portant sur le DORS/74-136, Règlement sur l'organisation du trafic maritime, soit différé.

Le Comité étudie les DORS suivants:

Le Comité prend note du DORS/72-228,—Commission canadienne des Transports, Ordonnance Générale n° 1972-1 Telcom Groupes tarifaires de centraux téléphoniques—Modification.

DORS/73-162—Ordonnance régissant l'utilisation, par les transporteurs aériens, d'avions petits porteurs,

Il est convenu,—Que le Conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère des Transports concernant certaines observations.

DORS/73-397—Règlement sur la pension de retraite des forces canadiennes—Modification,

Il est convenu,—Que le Conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de la Défense nationale concernant certaines observations.

Le Comité prend note des DORS/72-426, 74-63 et 74-436, Règlements et modifications sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires.

DORS/73-300,—Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires—Modification,

Il est convenu,—Que le Conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère des Transports concernant certaines observations.

On SOR's/75-36, 75-43, 75-50, Income Tax Regulations, amendments,

Agreed,—That consideration of the said SOR's be postponed to a future date.

The Committee considered SOR's/75-30 and 75-31, both Food and Drug Regulations, amendments and SOR/75-34, Government Land Option Regulations, amendments.

On SOR/75-35, Flying Accidents Compensation Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Treasury Board with respect to certain comments.

On SOR/75-37, Fresh Fruit and Vegetable Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of Agriculture Canada with respect to certain comments.

The Committee considered SOR/75-42, Mail Receptacles Regulations, amendment.

Mr. Eglington and Miss Mayrand answered questions.

Ordered,—That the letter dated March 6, 1975 from the Legal Adviser, Privy Council Office and comments by Counsel to the Committee on SOR's/72-228 paragraph 3 thereof, 73-162 paragraph 2 thereof, 73-397 paragraph 2 thereof, 72-426 paragraph 1 thereof, 75-35 and 75-37, be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

Ordered,—That the Joint Clerk of the Committee prepare correspondence for signature by the Joint Chairmen to expedite the appointment of delegated instruments officers by certain departments and agencies.

At 11:45 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/75-36, 75-43, 75-50, Règlements de l'impôt sur le revenu—Modifications,

Il est convenu,—Que l'étude desdits DORS soit différée.

Le Comité étudie les DORS/75-30 et 75-31,—Règlements des aliments et drogues—Modifications et le DORS/75-34—Règlement sur la prise d'options sur des terrains par le Gouvernement—Modifications.

DORS/75-35, Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'aviation—Modification,

Il est convenu,—Que le Conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du Conseil du Trésor concernant certaines observations.

DORS/75-37—Règlement sur les fruits et les légumes frais—Modification,

Il est convenu,—Que le Conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent d'Agriculture Canada concernant certaines observations.

Le Comité étudie le DORS/75-42—Règlement sur les boîtes aux lettres—Modification.

M. Eglington et M^lle^ Mayrand répondent aux questions.

Il est ordonné,—Que la lettre du 6 mars 1975, provenant du Conseiller juridique, bureau du Conseil privé et les observations faites par le Conseiller auprès du Comité sur le paragraphe 3 du DORS/72-228, le paragraphe 2 du DORS/73-162 et le paragraphe 2 du DORS/73-397, le paragraphe 1 du DORS72-426 et les DORS75-35 et 75-37 soient joints *in extenso* aux procès-verbaux et témoignages de la séance d'aujourd'hui.

Il est ordonné,—Que le cogreffier du Comité prépare la correspondance aux fins de signature par les coprésidents, pour accélérer la nomination des agents délégués par certains ministères et organismes.

A 11 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

A. B. Mackenzie

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, March 13, 1975.

• 1109

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. We have a quorum for the transaction of the business of the Committee. My Co-Chairman, Senator Forsey, is attending upon the Senate Internal Economy Committee this morning for the purpose of fighting for the draft that this Committee approved and which was presented recently to the Speakers of both Houses. I am sure we all wish him well in solving, hopefully, once and for all, the staffing problems of this Committee.

This morning the first order of business will be older matters, starting with 74-537 and 74-538, the Ontario Apple Regulations. We have a letter to Mr. Eglington from A. S. Ross, Legal Adviser to the Privy Council Office, on the question of why the regulations could not have come into force on the day of their registration, and the answer is there. Perhaps we could note for the record that when the regulations were submitted as proposed regulations for examination pursuant to Section 2 of the Statutory Instruments Act, the Department of Agriculture emphasized that the regulations were required urgently for the 1974 crop year. The regulations were, therefore, drafted to be effective from the date they were made by the Ontario Apple Marketing Commission. They were not registered until a week later. Mr. Eglington have you any comment on this information from Mr. Ross?

Mr. Eglington: The information is information which was furnished in the first place to Mr. Ross by the department and the Privy Council Office is making this information available to us. I hope that in future this sort of information will come virtually automatically and not necessarily on specific requests. I would imagine that it is a reasonable sort of reason to effectively dispose of this particular matter.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is the Committee agreed.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Next SOR 74-515, the Customs Duties Reduction Regulations which came before the Committee on November 28. We have a page and a half letter again from Mr. Ross in the Privy Council Office. I think we will cause to be printed paragraphs 2 and 3 of that particular letter which is the explanation. Well, we will print all the paragraphs, I think. Is this agreed?

Ottawa, Ontario
K1A 0H8

March 6, 1975

BY HAND

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments,
Room 312, Victoria Building, 140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 13 mars 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre, je vous prie. Nous avons le quorum, nous pouvons donc passer aux affaires du Comité. Le coprésident, le Sénateur Forsey, est retenu au Comité sénatorial de la régie interne où il combat pour l'adoption du projet approuvé par ce Comité et récemment déposé aux Orateurs des deux Chambres. Nous lui souhaitons bonne chance et nous lui souhaitons de résoudre une fois pour toutes les problèmes de personnel de ce Comité.

Ce matin, nous allons commencer par les questions 74-537 et 74-538, Règlements de l'Ontario sur les pommes. M. Eglington a reçu une lettre de M. A. S. Ross, conseiller juridique auprès du Bureau du Conseil privé; il s'agissait de savoir pourquoi les règlements n'ont pas pu entrer en vigueur le jour de leur promulgation et voici la réponse. Notons que, lorsque les règlements ont été soumis à un examen sous forme de projet conformément à l'article 2 de la Loi sur les instruments statutaires, le ministère de l'Agriculture a indiqué l'urgence qu'il y avait à adopter ces règlements pour l'année agricole 1974. Ces règlements devaient donc entrer en vigueur dès que la Commission de commercialisation des pommes de l'Ontario les auraient terminés. Ils n'ont été promulgués qu'une semaine plus tard. Avez-vous des observations à faire sur cette communication de M. Ross?

M. Eglington: M. Ross a obtenu ces renseignements du ministère et du bureau du Conseil privé et nous les communique à présent. J'espère qu'à l'avenir les précisions de ce genre nous parviendront presque automatiquement et qu'il ne sera plus nécessaire de les demander expressément. J'imagine qu'il est logique de procéder de cette façon.

Le coprésident (M. McCleave): Le comité est d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons à la question 74-515, Règlement sur les réductions des droits de douane. Nous nous en sommes déjà occupés le 28 novembre. Ici encore nous avons reçu une lettre d'une page et demie de M. Ross du bureau du Conseil privé. Je crois que nous ferons publier les paragraphes 2 et 3 de cette lettre qui constituent l'explication. Peut-être pourrons-nous tout publier, vous êtes d'accord?

Ottawa, Ontario
K1A 0H8

Le 6 mars 1975.

PAR PORTEUR

M. G. C. Eglington,
Conseiller juridique,
Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires,
Pièce 312, Édifice Victoria, 140, rue Wellington, Ottawa, Ontario.

[*Text*]

Re: SOR/74-515, Customs Duties Reduction Regulations

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of February 10, 1975 in which you ask for the reasons that were furnished to the Clerk of the Privy Council by Customs and Excise why the amendment of the above Regulations could not have come into force on the day on which it was registered.

When this amendment was forwarded as a proposed Regulation under section 3 of the Statutory Instruments Act it was stated that the amendment was required without delay. The submission to the Governor in Council signed by the Minister of Finance that accompanied the amendment as approved asked that the amendment be effective as of the date of the making of the order.

It is important for Customs officers who administer these Regulations and other regulations relating to customs and excise, to know in advance when any amendment is to be effective and, as I believe Mr. Cross has already explained to you, it is not always possible for regulations to be registered on the same day as they are made. So although it may be known in advance when an order in council is to be made one cannot be sure of the date that it will be effective unless the effective date is set out in the order.

Yours truly,

A. S. Ross,
Legal Adviser.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Have you any comment on this, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: I shall preface my comment by saying that once this particular sort of information is provided by the Privy Council Office as information only, the statutory requirements of the section allowing the regulations to come into force before they are registered have been satisfied, and the furnishing of this sort of information is part of the statutory requirement. But I must say that I think this particular reason is somewhat different from the previous one where is a concrete reason of satisfying the requirements of a particular crop year.

The simple statement that something is required without delay does not really seem to accord with the general notions of ordinary reason. Any department proposing a regulation could simply write in and say that they want it without delay. The explanations given in the last paragraph which we have had before, that they are either late in registration, which we know, and that customs officers need to know when regulations come into force, well, as to that particular explanation, it would not be all that difficult really to give a specific date for coming into force in a regulation sufficiently far ahead to cope with the week or so delay between sending it to the Privy Council and registration. However, they are comments merely on the sufficiency of reasons which I suppose are more proper for the Privy Council Office to take up with departments rather than the Committee.

[*Interpretation*]

Objet: SOR/74-515, Règlements sur les réductions de droit de douanes.

Monsieur,

Je fais suite à votre lettre datée du 10 février 1975 dans laquelle vous nous demandez les raisons qui ont été données au secrétaire du Conseil privé par le bureau des douanes et accises, à savoir pourquoi la modification aux règlements précités ne pouvait entrer en vigueur le jour où elle a été promulguée.

Lorsque cette modification a été proposée à titre de règlement, conformément à l'article 3 de la Loi sur les textes réglementaires, il a été dit que la modification s'imposait sans délai. Le mémoire adressé au Gouverneur en Conseil et signé par le ministre des Finances, qui était joint à cette modification sous sa forme approuvée, exigeait que cette modification entre en vigueur à compter de la date de sa promulgation.

Il est important pour les agents de douanes qui appliquent ces règlements et d'autres qui se rapportent aux douanes et accises, de savoir à l'avance quand une modification entre en vigueur et, comme M. Cross vous l'a déjà expliqué, je crois, il n'est pas toujours possible de déposer des règlements le jour même où ils sont présentés. Aussi, même si l'on peut savoir à l'avance quand un arrêté du Conseil des ministres doit être rendu, on ne peut en connaître la date d'entrée en vigueur, à moins qu'elle soit prescrite dans l'arrêté.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

A. S. Ross
Conseiller juridique.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington avez-vous des observations à faire à ce sujet?

M. Eglington: Je commencerai par dire que le bureau du Conseil privé nous communique ces renseignements uniquement à titre informatif; les exigences statutaires de l'article autorisant les règlements à entrer en vigueur avant qu'ils ne soient promulgués ont été satisfaites et la loi exige que ces renseignements soient communiqués. Mais je dois ajouter que cette raison diffère de celle qui avait été invoquée dans le cas précédent, puisqu'ici la raison est concrète: il s'agit de faire entrer en vigueur les règlements pour une année agricole particulière.

Le simple fait qu'une mesure s'impose sans délai n'est pas vraiment prrallèle à la motion que représente la raison habituelle. Mais n'importe quel ministère proposant un règlement pourrait préciser qu'il désire l'obtenir sans délai. Les explications données au dernier paragraphe précisent d'une part que les règlements ont été déposés en retard et d'autre part que les douaniers doivent savoir à quel moment ces règlements entrent en vigueur; à ce propos, il ne devrait pas être tellement difficile de préciser une date d'entrée en vigueur pour un règlement, et ce suffisamment à l'avance pour qu'on puisse les envoyer au Conseil privé et de les faire promulguer. Il s'agit toutefois d'observations portant uniquement sur le caractère suffisant des raisons, ce dont le Conseil privé peut mieux discuter que nous avec les ministères, je suppose.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Your commentary is on record for them to read and consider when they look at the minutes of this morning's meeting. Have other members of the Committee any views on this matter arising out of the Customs Duty Reduction Regulations?

I gather you want the Ship Routing Regulations held up this morning.

Mr. Eglington: Yes, I saw this letter last night for the first time and it involves certain questions that I will have to look into quite closely.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then the next one is SOR 72-415, Destructive Insect and Pest Regulations, before the Committee on December 19, 1974 and this letter to Miss Mayrand. Would you like to make comment on the brief point raised in this letter, Miss Mayrand?

Miss Lise Mayrand (Research Branch, Library of Parliament): We had said in our comments that the regulation would have been a good exercise of the power if it had been made pursuant to the Plant Quarantine Act instead of the Destructive Insect and Pest Regulations but the Plant Quarantine Act, which has been passed by both Houses in 1968, I think, has never been proclaimed in force. So in fact it is the other one that is still in force.

• 1115

When they say regulations made pursuant to the later one, and these are not yet ready, they feel a little bit shy about the fact that they have an act and they cannot proclaim it because the regulations made pursuant are not yet ready after six years.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Did they catch us out on something, Miss Mayrand?

Miss Mayrand: I think so.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, we are entitled to strike out once in a while. Have members of the Committee any comment on this? Thank you.

Next is SOR/72-228—Canadian Transport Commission general order number 1972-1, Telephone Exchange Rate Grouping. There is a commentary of Counsel before us which can be printed at this particular point in our proceedings.

Mr. Eglington: I am not sure, Mr. Chairman, that in a sense this warrants printing, perhaps because the matters referred to in (1) and (2) we have dealt with on a number of occasions, and now that we have a designated instruments officer at the CTC who is making available previous general orders, the problem alluded to there—this comment was written in September—no longer arises. There is just the general issue that for regulations which were of a class made before 1972 and that were of a class that after 1972 had to be published and registered, in order to give them continued validity they only needed to be registered but not published. That is the particular reason, but I understand that the departments will quite readily now make available to us copies of the unpublished but registered instruments made before 1972.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think your point is well taken. Perhaps instead of printing the three paragraphs of the commentary, we could print the third one, which deals with a technical correction and translation. Agreed?

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Vos observations ont été notées, et nous pourrons les lire dans le compte rendu de cette séance. Est-ce que l'un d'entre vous a un point de vue à exprimer à ce sujet, c'est-à-dire le Règlement sur les droits de douane?

Je suppose que nous préférons ne pas étudier le Règlement sur les itinéraires maritimes ce matin.

M. Eglington: Oui, j'ai vu cette lettre hier soir pour la première fois et je préfère me documenter à fond à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons donc passer au DORS 72-415, Règlement sur les insectes destructeurs et les ennemis des plantes, qui a été soumis au comité le 19 décembre 1974 et nous avons également une lettre à communiquer à M^lle^ Mayrand. Mademoiselle Mayrand, voulez-vous nous exposer l'argument de cette lettre?

Mlle Lise Mayrand (Directeur de la recherche, bibliothèque parlementaire): Nous relevons dans nos observations que ce règlement serait une mesure excellente s'il avait été adopté en vertu de la Loi sur la quarantaine des plantes et non pas en vertu du règlement sur les insectes destructeurs et les ennemis des plantes, qui bien qu'ayant été adopté par les deux Chambres en 1968, n'est jamais entré en vigueur. L'ancien est donc toujours en vigueur.

Les responsables ont un peu honte d'avouer que cette loi n'est pas encore proclamée parce que les règlements ne sont toujours pas prêts six ans après.

Le coprésident (M. McCleave): Ont-ils réagi à notre intervention, mademoiselle Mayrand?

Mlle Mayrand: Je le crois.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, nous pouvons nous permettre de les secouer de temps en temps. Avez-vous des observations à faire? Merci.

Ensuite DORS/72-228—Commission canadienne des transports, Ordonnance générale n° 1972-1, Telcom Groupes tarifaires de centraux téléphoniques. Notre conseiller a préparé un commentaire à ce sujet, nous allons l'insérer dans nos procès-verbaux.

M. Eglington: Monsieur le président, je ne suis pas certain qu'il vaille la peine d'imprimer cela puisque nous avons déjà traité des points (1) et (2) à plusieurs reprises et que nous avons déjà désigné des responsables à la CCT; ce problème ne se pose donc plus—ces commentaires datent de septembre—puisque les ordonnances générales précédentes sont maintenant disponibles. Simplement, certains règlements préparés avant 1972 mais appartenant à une catégorie postérieure à 1972 devaient être promulgués et non pas publiés pour continuer à être valides. Voilà la raison de ces démarches mais les ministères sont maintenant tout disposés à nous communiquer des exemplaires des textes préparés avant 1972 et promulgués mais non encore publiés.

Le coprésident (M. McCleave): Nous vous avons bien compris. Nous pourrions peut-être nous contenter d'imprimer le troisième paragraphe de votre commentaire; il s'agit d'une correction de la traduction. D'accord?

[*Text*]

Some hon. Members: Agreed.

CANADIAN TRANSPORT COMMISSION GENERAL ORDER NO. 1972-1 TELECOM TELEPHONE EXCHANGE RATE GROUPING, amendment
Railway Act

September 23, 1974

3. The phrase "un service à secteur étendu» in the French text of the new section 3 should read «un service *de* secteur étendu».

The Joint Chairman (McCleave): Then we turn to the air carriers using small airplanes order, SOR 73-162. Your first point is about the preamble not reciting the section in the act, which is a common complaint. Shall we print the commentary of paragraph two?

AIR CARRIERS USING SMALL AEROPLANES ORDER
Aeronautics Act Air Regulations
Air Navigation Order Series VII, No. 3

September 16, 1974

2. Section 104 of the Air Regulations provides that:
"The Minister may make orders or directions prescribing standards for the supervision and control of aeronautics and conditions under which aircraft registered pursuant to these Regulations may be operated and, without restricting the generality of the foregoing, may make orders or directions *prescribing standards and conditions* . . .
(d) for the licensing of flight crews, air traffic control officers and aircraft maintenance personnel—"

Section 6 of the instant Air Navigation Order provides in subsection (1) that:
"no person shall serve as a Director of Flight Operations (or Operations Manager), unless his qualifications, background and experience are satisfactory to the Director (General, Civil Aeronautics)"

This confers an unfettered discretion on the Director limited only by the proper purposes doctrine. Objectionable on the ground of the total absence of criteria by which the Director is to assess qualifications, background and experience, this subsection would appear also to be ultra vires the Air Regulations for the Minister's power is limited to the prescribing of standards and conditions, while meeting the satisfaction of the Director can not in any real or objective sense be said to amount to a standard or condition. It is noticeable that in subsection (2) of section 6 objective standards and conditions are prescribed for the positions as Chief Pilot and Chief Maintenance Engineer.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, if I might interpose, because otherwise I am liable to forget, last week I was asked for the names of regulation-making bodies that did not yet respond in the appointment of an instruments officer.

[*Interpretation*]

Des voix: D'accord.

COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS ORDONNANCE GÉNÉRALE NO. 1972-1 TELECOM GROUPES TARIFAIRES DE CENTRAUX TÉLÉPHONIQUES—Modification
Loi sur les chemins de fer

Le 23 septembre 1974

3. L'expression «un service *à* secteur étendu» dans le texte français du nouvel article 3 devrait se lire «un service *de* secteur étendu».

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons maintenant au dossier DORS 73-162 qui traite des ordonnances régissant l'utilisation, par les transporteurs aériens, d'avions petits porteurs. La première plainte porte sur le préambule qui n'est pas conforme à l'un des articles de la loi; c'est une plainte assez courante. Devons-nous imprimer le commentaire du paragraphe deux?

ORDONNANCE RÉGISSANT L'UTILISATION, PAR LES TRANSPORTEURS AÉRIENS, D'AVIONS PETITS PORTEURS
Loi sur l'aéronautique, Règlement de l'Air
Ordonnance sur la navigation aérienne, série VII, No. 3

le 16 septembre 1974

2. L'article 104 du Règlement de l'Air prévoit que:
«Le Ministre peut prescrire des normes pour la surveillance et le contrôle de l'aéronautique et des conditions dans lesquelles les aéronefs immatriculés en vertu du présent Règlement peuvent être exploités, et, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, il peut *prescrire des normes et des conditions* . . .
(*d*) la délivrance des licences aux membres d'équipage, aux agents du contrôle de la circulation aérienne et au personnel d'entretien des aéronefs—«

L'article 6 de la présente ordonnance sur la navigation aérienne prévoit dans le paragraphe (1) que:
«Nul ne pourra remplir les fonctions de directeur des opérations aériennes (ou de directeur d'exploitation) si ses titres de compétence, ses antécédents et son expérience ne sont pas estimés satisfaisants par le Directeur.»

Ce paragraphe confère au directeur une discrétion quasi absolue qui n'est limitée que par la doctrine de l'intra vires. On peut lui reprocher de ne comporter aucun critère qui permette au directeur d'apprécier les titres de compétence, les antécédents et l'expérience et il semble aussi ultra vires du Règlement de l'Air parce que les pouvoirs du Ministre se limitent à prescrire des normes et des conditions alors que l'expression «satisfaisants par le Directeur» ne peut, en aucun sens, réel ou objectif, être considérée comme une norme ou une condition. Il est à remarquer que dans le paragraphe (2) de l'article 6 des normes et conditions objectives sont prescrites pour les fonctions de chef-pilote et de chef-mécanicien d'entretien.

M. Eglington: Monsieur le président, si vous me permettez d'intervenir, autrement je risque d'oublier: la semaine dernière on m'a demandé le nom des organismes de réglementation qui n'avaient pas encore nommé un agent aux instruments.

[*Texte*]

The Joint Chairman (McCleave): I will mark this down and I will ask you later on.

Mr. Eglington: Thank you, I am sure to forget.

This set of orders raises again the question of delegation. Members will see that the order is made pursuant to Section 104 of the air regulations, which permits the Minister to make orders perscribing standards and conditions for the licencing of flight crews, air traffic control officers, and maintenance personnel. Section 6 of this order provides that no person shall serve as a director of flight operations or operations manager unless his qualifications, background and experience are satisfactory to the Director, and it appears that that person is actually the Director-general of Civil Aeronautics.

The consequence is that unless that power is upheld as a prescription of standards and conditions, it is *ultra vires* the Minister under the power of Section 104 of the Air Regulations. It is noticeable that section 6(2), criteria and conditions are set forth for positions as Chief Pilot and Chief Maintenance Engineer, but no attempt is made to describe the criteria or conditions and standards for the appointment of Director of Flight Operations, or Operations Manager, other than the satisfaction of the Director General of Civil Aeronautics, and this involves, first of all, a question of *ultra vires* as to whether or not that satisfaction can be a standard or condition. Secondly, even if it is, whether an improper sub-delegation of authority is involved.

• 1120

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Has this been taken up with the department?

Mr. Eglington: No, it has not.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do others have comments on Mr. Eglington's point of objection?

Mr. Railton: May I ask about . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Railton.

Mr. Railton: . . . what size of airplane this refers to? I notice it is about air carriage in small airplanes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): A small airplane is defined this way:

> "small aeroplane" means an aeroplane of 12,500 pounds or less, maximum certificated take-off weight.

This is in the Interpretation section number 2 at the start, page 2. So, this would be an aircraft under seven tons.

Mr. Railton: Are the pilots not under regulation as to training and qualifications on any aircraft, even a small two-seater plane?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think—this is just on offhand recollection—you are right; that they have to have certain qualifications, a licence, before they can go charging around the airways of Canada.

Mr. Railton: I wonder if that would cover the need, then, for this section, because it is for aeronautics and conditions under which a plane may be operated, and if it is that size of plane, or a smaller plane, no one is allowed to take it up unless he is a duly qualified and licensed pilot.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): J'en prends note, nous y reviendrons tout à l'heure.

M. Eglington: Merci, je suis certain de l'oublier.

Cette série d'ordonnances pose une fois de plus le problème de la délégation. Les députés constateront que l'ordonnance a été préparée en vertu de l'article 104 du règlement de l'air qui autorise le ministre à adopter des ordonnances portant sur les normes et les conditions des permis des équipages, des responsables du trafic aérien et du personnel d'entretien. L'article 6 de cette ordonnance précise que personne ne peut assumer le rôle d'un directeur de vol ou d'un gérant des opérations si ses qualifications, ses connaissances et son expérience semblent insuffisantes au directeur; il semble que cette personne soit en fait directeur général des services aéronautiques civils.

Par conséquent, si ce pouvoir n'est pas considéré comme étant une prescription de normes et de conditions, c'est le ministre qui l'assume *ultra vires* en vertu de l'article 104 du règlement de l'air. Il est évident que les critères et conditions prévus à l'article 6(2) visent les postes de pilote en chef et d'ingénieur en chef chargé, de l'entretien alors que rien n'est dit au sujet des postes de directeur des vols ou de directeur des opérations, sauf que le directeur général de l'aviation civile doit être d'accord, ce qui pose la question de savoir si cette condition est admissible ou non. Au cas où elle le serait, pareille condition pourrait néanmoins comporter une délégation de pouvoirs inadmissible.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que cette question a été signalée au ministère?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que quelqu'un d'autre aurait quelque chose d'autre à dire?

M. Railton: J'aimerais poser une question.

Le coprésident (M. McCleave): Allez-y monsieur Railton.

M. Railton: Ceci concerne quel genre d'avions? Le texte parle de petits avions.

Le coprésident (M. McCleave): La définition de petits avions est la suivante:

> par petits avions on entend un avion dont le poids au décollage ne dépasse pas 12,500 livres.

Cette définition figure à la page 2 au paragraphe consacré à l'interprétation. Il s'agit donc d'avions pesant moins de 7 tonnes.

M. Railton: Est-ce qu'il n'existe pas de règlements régissant la formation et les qualifications des pilotes, même pour les avions biplaces?

Le coprésident (M. McCleave): Si je me souviens bien, les pilotes doivent posséder certaines qualifications avant d'obtenir leur permis.

M. Railton: Il me semble que la loi a déjà prévu cette possibilité puisque les pilotes d'avions petits porteurs doivent certaines conditions avant d'obtenir leur permis.

[*Text*]

Mr. Eglington: I think, Mr. Railton, that is in a sense correct, but Section 6 (1) deals with particular positions—Director of Flight Operations (or Operations Manager), so the fact that somebody is qualified as a pilot for whatever sort of plane that relates to flying in this particular section relates to someone having the control of the flying operations of an air carrier's operations, and presumably some other skills and qualifications are necessary.

Mr. Railton: I do not know. If you are asking for information, I do not know.

Senator Godfrey: He is a ground man.

Mr. Eglington: He may, I suppose, in small operations even fly, but in essence I take this to be a deskbound job, organizing the operations of the enterprise.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Railton, further to your question, pilot qualifications are set out in 48 on page 14. Mr. Balfour.

Mr. Railton: Thank you.

Mr. Balfour: Yes. I would like to comment that I am really more impressed by the *ultra vires* argument. It seemed likely that the *ultra vires* would be in Section 6. It is beyond the scope of Section 104. Perhaps at this stage we might limit our query to the *ultra vires* argument and not involve ourselves in a rather subjective discussion as to whether or not in fact the director should have the power to make a subjective judgment. It may well be that he should have. In the case of a Director of Flight Operations it is a very responsible position involving the safety of the public, but that is not the question. It seems to me that the *ultra vires* argument is quite a strong one.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose, in the case of the exercise of discretion by the director, he can always be held accountable somewhere because any tragedy in the air is usually investigated to the nth degree.

Senator Lafond.

Senator Lafond: It seems to me, Mr. Chairman, that if there are directors of flight operations for relatively minor air carriers, there are undoubtedly directors of flight operations, et cetera, for the major air carriers, and possibly we should find out whether the same formula applies to the major air carriers, and if it is not the same formula, why is it not the same formula?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We may be dealing here with small airports, too. Is that part of our problem, because these are small airplanes?

• 1125

Mr. Railton: I was wondering about that, Mr. Chairman. I think some of the district airports and so on without control towers are still used by certain types of planes, small planes.

Mr. Balfour: In Regina, I think, the manager of the flying club is a director of flight operations; that is, he has to meet certain standards imposed by the Department of Transport and he then has authority to make rules and regulations for the use of club aircraft, for example, and it is quite a responsible position.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Balfour, do they use the same airport as Air Canada does?

[*Interpretation*]

M. Eglington: C'est vrai mais l'article 6(1) se rapporte au poste de directeur des opérations aériennes ou de directeur de l'exploitation. Mais le fait d'être pilote qualifié ne veut normalement pas dire que l'on soit qualifié pour occuper le poste de directeur des opérations aériennes, ce poste exigeant d'autres compétences.

M. Railton: Je ne peux pas vous répondre.

Le sénateur Godfrey: C'est un terrien.

M. Eglington: Il s'agit essentiellement d'un travail à l'administration.

Le coprésident (M. McCleave): Les qualifications des pilotes figurent à la page 14. Monsieur Balfour.

M. Railton: Je vous remercie.

M. Balfour: Moi je trouve que ce qui importe c'est l'aspect *ultra vires* de la question qui ressort de l'article 6 et non pas de l'article 104, mais je pense que nous devrions nous en tenir à cet aspect et non pas à la question de savoir si le directeur doit avoir ou non le droit de prendre une décision subjective. Peut-être bien que oui. En effet, la direction des opérations aériennes est un poste fort important qui touche à la sécurité publique mais là n'est pas la question. Par contre l'aspect *ultra-vires* de ce règlement est important.

Le coprésident (M. McCleave): En tout état de cause le directeur doit rendre des comptes car, lorsqu'une catastrophe aérienne se produit, les enquêtes sont très serrées.

Le sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: Nous devrions savoir si les mêmes critères s'appliquent au directeur des opérations aériennes des grosses sociétés aériennes et des petites sociétés. Si les critères ne sont pas les mêmes, alors pourquoi?

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que cela se rapporte également aux petits aéroports.

M. Railton: Je me posais justement la question monsieur le président. Je crois bien que certains petits aéroports ne possédant pas de tour de contrôle sont justement utilisés par les petits appareils.

M. Balfour: A Régina, le directeur d'un club privé d'aviation est le directeur des opérations aériennes, c'est-à-dire qu'il doit satisfaire aux normes prévues par le ministère des Transports, ce qui lui permet d'établir les règlements régissant l'utilisation des avions du club; c'est donc un poste de responsabilités.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce qu'ils utilisent le même aéroport qu'Air Canada?

[*Texte*]

Mr. Balfour: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then he must co-exist with somebody else because he just cannot send the small planes here and there when the big ones are coming in or out.

Mr. Balfour: I am not sure of this but I believe he is in a responsible position in which he must exercise judgment with respect to when, for example, aircraft may be made use of and by whom. As you say, they do co-exist with Air Canada and other commercial carriers.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Any other commentary?

Senator Godfrey: I disagree with Mr. Balfour.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Perhaps they might wish to enlighten us as to the other practices, but in drawing this to their attention, Mr. Eglington, would you say that the Committee's main concern, at least now, is on the ultra vires question? Is this agreeable?

An hon. Member: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The SOR/73-397, the Canadian Forces Superannuation Regulations, starting out with the hardy perennial in all—most—commentaries, rather, about not reciting this Section and the enabling statute.

Paragraph 2 could be printed then as part of our proceedings. If you will address yourself to Paragraph 2, Mr. Eglington.

SOR/73-397

CANADIAN FORCES SUPERANNUATION REGULATIONS, amendment
Canadian Forces Superannuation Act
T.B. 720842

October 22, 1974

2. Paragraph (b) of the new section 16 of the Canadian Forces Superannuation Regulations, enacted by this present Regulation, is questionable. The last part of that paragraph reads:

> "or by monthly instalments in an amount equal to such greater percentage of the net monthly annuity, not exceeding fifty per cent, as may be fixed by the Minister where the debit balance has resulted directly or indirectly from
>
> (i) the theft or fraudulent obtaining of public or non-public funds by the former member, or
>
> (ii) an overpayment of pay and allowance that the former member fraudulently obtained or knowingly accepted."

If this means that a proportion up to fifty per cent may be stopped only after the former member has been lawfully adjudged guilty of theft, fraudulently obtaining funds, or of fraudulently obtaining or knowingly accepting an overpayment of allowances, in a court of competent jurisdiction, whether criminal or martial, then the paragraph seems reasonable enough even though the Minister enjoys the power under it to set the rate of repayment from net monthly annuity, to which the member is lawfully entitled, at anything between 10% and 50% of that annuity. (That discretion in itself may be questionable. Why should there not be a fixed rate of repayment?) If, on the other hand, the paragraph purports to give the Minister power to determine, for the purposes of repayment from monthly annuities, who has committed the acts mentioned, each of

[*Interprétation*]

M. Balfour: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Dans ce cas il doit coopérer avec quelqu'un d'autre, les petits appareils ne pouvant quand même pas entraver la circulation des gros.

M. Balfour: Je ne sais pas au juste mais c'est à lui de décider qui peut piloter les avions et quand. Comme vous l'avez dit tantôt il utilise le même aéroport que Air Canada et d'autres compagnies d'aviation.

Le coprésident (M. McCleave): Y a-t-il d'autres remarques?

Le sénateur Godfrey: Je ne suis pas d'accord avec M. Balfour.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pourrions peut-être obtenir plus de renseignements à ce sujet mais ne pensez-vous pas monsieur Eglington que c'est l'aspect *ultra vires* de la question qui constitue le fond du problème?

Une voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Le règlement DORS73-397 sur la Pension de retraite des Forces canadiennes reprend une question qui a été déjà maintes fois débattue par le passé.

Le paragraphe 2 pourrait donc être consigné au compte rendu de la réunion. Vous voudriez bien nous dire quelques mots au sujet de ce paragraphe monsieur Eglington.

DORS/73-397

RÈGLEMENT SUR LA PENSION DE RETRAITE DES FORCES CANADIENNES, modifications
Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes
CT 720842

2. Le paragraphe (b) de l'article 16 du règlement sur la pension de retraite des Forces canadiennes prête à critique. Il se termine par le passage suivant:

> «ou, par mensualités d'un montant egal à un taux d'au plus 50 p. 100 du montant mensuel net de l'annuité, taux que peut déterminer le ministre, lorsque le relica débiteur figure au compte de solde parce que ledit ancien membre a, directement ou indirectement,
>
> (i) volé ou obtenu frauduleusement des fonds publics ou non publics, ou
>
> (ii) obtenu frauduleusement ou accepté sciemment un trop payé de solde et d'allocation.»

Si cela veut dire que le blocage d'au plus 50 p. 100 ne peut être opéré qu'une fois le titulaire déclaré coupable par un tribunal civil ou militaire, de vol, d'obtention frauduleuse de fonds, d'obtention frauduleuse ou d'acception consciente d'un trop-payé d'allocations, le paragraphe semble relativement renouvelable, même s'il laisse au ministre le soin de fixer entre 10 et 50 p. 100 le taux suivant lequel seront pratiqués les retenus sur le montant net mensuel de l'annuité auquel l'intéressé a droit. Ce pouvoir discrétionnaire est en lui-même discutable. Pourquoi ne pas prévoir un taux fixe? Mais si par contre le paragraphe tend à donner au ministre le pouvoir de décider, pour l'exécution d'un prélèvement sur le montant mensuel de l'annuité, qui a commis l'un des faits énumérés—qui présente un caractère délictueux et qui sont certainement réprimés par les

[*Text*]

which would appear to be criminal offences, and are doubtless offences under military law, this amending Regulation constitutes an appalling abuse of power. Needless to say, perusal of the principal Act, and of the National Defence Act, reveals that no such power of judgment is given to the Minister.

In order to avoid uncertainty, some provision should be inserted to the effect that the Minister's power can only arise after guilt has been established in a court of law, or before a court martial. The rights of the subject can not be left to the mercy of administrative decisions which assume his guilt.

Mr. Eglington: This raises in the first instance a question of interpretation and involves, depending upon the interpretation to be given to the new Section 16, criterion number 9, then number 6:

> Exclusion of the jurisdiction of the courts and making the rights and liberties of the subject dependent upon administrative and not judicial decisions.

What concerned me about this one was that it was possible and quite conceivable that the correct interpretation of the section gave the Minister the power in effect to determine whether or not there had been theft or the fraudulent obtaining of public or non-public funds by a former member of the forces, or an overpayment of pay allowances that had been received fraudulently or knowingly. I trust that that is not what was intended, and I suppose the comment simply becomes, if that is the case, then it would be better if the section were redrafted to make it crystal clear that these particular witholdings of proportions of the annuity could only occur when the particular former member of the services had been found guilty of fraudulently obtaining public funds or fraudulently or knowingly receiving an overpayment of pay and allowances.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Dr. Railton.

Mr. Railton: I think that is fairly sound. I think he has got to be proved guilty before you can stop his pay.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Godfrey.

Senator Godfrey: Having had some experience in this sort of thing during the war, it does not necessarily involve a criminal offence. He accepts payment. I remember a friend of mine who had been in Malta for a couple of years; he had been paid and when he got to England he kept on being paid. He just sort of hopefully accepted the thing, hoped that nothing was going to happen but it did. I do not think it was necessary that he should have been prosecuted criminally. When the records finally got up to him, they just started deducting his pay. There was no argument about it. I do not know why you would have to go through a criminal procedure if somebody gets caught out.

• 1130

Mr. Eglington: I think that is a very good point, going to knowingly accepted, but I am not quite sure about fraudulently obtaining.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, that knowingly accepted is the point that bothers me. In effect it would mean an overpayment that the former member knowingly accepted.

[*Interpretation*]

tribunaux militaires—l'article constitue un avis de pouvoir flagrant. Inutile de dire que la loi visée, pas plus que le Loi sur la défense nationale, ne donne au ministre un tel pouvoir de jugement.

Pour éviter toute difficulté il devrait être précisé de façon quelconque que le ministre ne peut intervenir qu'une fois la culpabilité déclarée par la justice civile ou par une cour martiale. Il importe de protéger les administrés contre la possibilité d'une décision arbitraire de l'administration agissant aux vues d'une apparente culpabilité.

M. Eglington: Ceci pose tout d'abord une question d'interprétation et dépend notamment de l'interprétation du nouvel article 16, critères 9 et 6, qui stipule ce qui suit:

> Exclusion de la juridiction des tribunaux, les droits et libertés des individus dépendant de décisions administratives et non pas judiciaires.

Ce qui m'inquiète c'est que l'interprétation correcte de cet article permettrait au ministre de décider s'il y a eu ou non vol ou fraude dans l'obtention de fonds publics ou autres par un ancien membre des Forces armées canadiennes, ou que l'intéressé a obtenu frauduleusement ou accepté sciemment un trop-payé de solde et d'allocations. J'espère que tel n'était pas l'objet de la loi auquel cas il serait préférable de procéder à une nouvelle rédaction dudit article de façon à préciser que ces retenues sur la solde pourraient se faire lorsqu'un ancien membre des Forces armées canadiennes a été déclaré coupable d'avoir obtenu frauduleusement ou accepté sciemment un trop-payé de solde et d'allocations.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Railton.

M. Railton: Cela me paraît valable, mais il faut que l'intéressé ait été coupable avant qu'on ne puisse bloquer sa solde.

Le coprésident (M. McCleave): Le sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Ayant moi-même eu quelque expérience de ces problèmes durant la guerre, je sais que cela n'entraîne pas nécessairement, ni toujours, un délit pénal. Si je me souviens d'un de mes amis qui avait passé deux ans à Malte, avait touché sa solde, et avait continué à la toucher lorsqu'il est arrivé en Angleterre. Il a continué à la toucher espérant que rien n'arriverait mais bien entendu quelque chose est arrivé. Je ne crois pas qu'on aurait dû le poursuivre au criminel. Lorsqu'on en est arrivé dans les dossiers à son cas, on a déduit automatiquement la somme de son traitement; je ne crois pas qu'il y ait eu besoin de procédure criminelle.

M. Eglington: Ceci est très pertinent, mais au point de vue fraude, je ne sais pas ce qu'il en est dans les cas où il y a connaissance de cause.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, en connaissance de cause, c'est ceci qui m'inquiète. En fait, il s'agit d'un paiement en trop que l'ancien militaire a accepté en connaissance de cause.

[*Texte*]

Senator Godfrey: Hoping that . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Nobody would ever detect it.

Senator Godfrey: Or the computer would remain silent about the fact.

Mr. Railton: This applies in unemployment insurance too. They are automatically charged if they are overpaid—not charged in court, but they have to repay it. That is done without any court action, but that does not say fraudulently. Here it says fraudulently or knowingly.

Senator Godfrey: I think if you know you are being overpaid, there is an element of fraud there.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps since whatever our views are we are still in the dark as to the practice that is followed by the department, this might be the place to find out how many times this particular section has been applied and what practice is followed. Is this agreed? Then we will return to it on another day.

Mr. Joint Chairman, I hope everything went well.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Nothing went at all.

Mr. Balfour: Mr. Chairman, what would the legal position be for this money paid under a mistake, under item 2?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They say it can be recovered in the manner that is set out.

Mr. Balfour: In law they could take the whole thing.

Senator Godfrey: If it was paid under a mistake, it can be recovered.

Mr. Balfour: So the absence of the statutory provision would result in even more.

Mr. Eglington: They would have to sue for it, though.

Mr. Balfour: Because you are caught with your finger in the jam pot, you do not necessarily have to . . .

Mr. Eglington: Once they got the money, they cannot come and knock on your door and take it away.

Mr. Balfour: On the other hand, they could just withhold the money, and then the payee would have to sue to establish his right to payment.

Mr. Eglington: I am not sure, though, that that does not reverse what the situation ought to be. If the Minister alleges these things, then surely it should be for the Minister to make out his claim.

Mr. Balfour: The onus should be on the Minister.

Mr. Eglington: Yes. One starts with the assumption that there is a statutory right to receive the annuity, and now if the Minister is going to come and stop part of it, he should be compelled to make out the grounds for doing so.

Mr. Balfour: The statutory right to receive the annuity and a common law right to be reimbursed for an overpayment.

[*Interprétation*]

Le sénateur Godfrey: Espérant que . . .

Le coprésident (M. McCleave): Que personne ne s'en apercevrait.

Le sénateur Godfrey: Ou que l'ordinateur resterait silencieux.

M. Railton: Ceci s'applique aussi à l'assurance-chômage; ceux qui reçoivent des paiements en trop font automatiquement l'objet de retenues et ne sont pas traduits en justice, on ne parle pas de fraude alors qu'ici on parle de fraude ou de connaissance de cause.

Le sénateur Godfrey: Je crois que lorsque vous savez que vous êtes payé en trop, il y a implicitement fraude.

Le coprésident (M. McCleave): Vu que nous ne savons toujours pas quelle est la politique suivie par le ministère dans ce cas, on pourrait chercher à savoir combien de fois cet article a été appliqué et ce qu'on a fait dans ces cas. Êtes-vous d'accord? Nous reviendrons sur cette question un autre jour.

Monsieur le coprésident, j'espère que tout a bien été.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Il ne s'est rien passé.

M. Balfour: Que se produirait-il au point de vue juridique pour l'argent versé par erreur en vertu de l'article 2?

Le coprésident (M. McCleave): Il est indiqué qu'on peut récupérer cet argent de la façon indiquée.

M. Balfour: En droit on pourrait reprendre tout.

Le sénateur Godfrey: S'il y a eu paiement par erreur, il peut être recouvré.

M. Balfour: Donc en l'absence de stipulation statutaire, on pourrait prendre plus encore.

M. Eglington: Mais il faudrait des poursuites.

M. Balfour: Étant pris sur le fait, vous n'avez pas nécessairement un . . .

M. Eglington: Une fois l'argent reçu, on ne peut pas venir frapper à votre porte et vous le retirer.

M. Balfour: D'autre part, on peut retenir l'argent et alors le bénéficiaire devra intenter des poursuites pour établir son droit au paiement.

M. Eglington: Je ne suis pas sûr que ceci ne renverse pas la situation telle qu'elle devrait être. Si le ministre prétend qu'il en est ainsi, alors très certainement il devrait indiquer pourquoi il fait cette requête.

M. Balfour: Le fardeau de la preuve devrait retomber sur le ministre.

M. Eglington: Oui. On commence par émettre l'hypothèse qu'il s'agit d'un droit statutaire à percevoir une pension et si maintenant le ministre veut intervenir pour en retenir une partie, il devrait être obligé d'indiquer ses raisons.

M. Balfour: Il y a un droit statutaire à percevoir une pension et un droit, pour la common law, à être remboursé pour un paiement en trop.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will find out from the department. Now we turn to the Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations. There are a number here, SOR/72-426, SOR/73-300, SOR/74-436, and SOR/75-48. First with SOR/72-426.

Mr. Eglington: These particular regulations are of a highly technical kind and they include all sorts of abstruse mathematical formulae. Subject to what the Committee decides on this particular sort of regulation, I have decided that I would try not distributing it right around in the interests of saving all the xeroxing that is involved. However, if members want all these things in front of them, we can easily get copies. That is the first point.

The only particular defect in this instance was that a particular subparagraph in the French version had been missed out, and that has not been cured in any of the subsequent issues.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The first point I think should be inserted in our proceedings.

SOR/72-426

ARCTIC SHIPPING POLLUTION PREVENTION REGULATIONS
Arctic Waters Pollution Prevention Act
P.C. 1972-2443

Ferbruary 6, 1975

1. The French version of section 22(1)(b) is deficient in that sub-paragraph (iii) is missing. This deficiency has not been made good in any of the three subsequent amendments to the regulations: SOR/73-300, SOR/74-63 and SOR/74-436. SOR/74-63 was mainly devoted to curing defects in the French text of the original regulations. The matter of the missing sub-paragraph will be taken up with the Ministry of Transport.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): With regard to Mr. Eglington's use of a discretion about saving another Canadian forest from being turned into paper on our tables, I throughly agree with him. I think sometimes we get far too much material that is of no use to the members. We can always go and find it somewhere if anybody is interested in it.

• 1135

The next one is 73-300 and this has a commentary, and we will print the commentary at this stage of our proceedings.

SOR/73-300

ARCTIC SHIPPING POLLUTION PREVENTION REGULATIONS, amendment
Arctic Waters Pollution Prevention Act
P.C. 1973-1438

July, 1974

The new subsection 6(3) added by this amending regulation to the Arctic Waters Pollution Prevention Regulations is difficult, but not possible, to understand. It does, however, impose a criterion—that of severity of ice conditions—for which no test is provided. Who is to decide whether or not ice conditions are no more servere in one zone than in the zone of a higher number? Is it the master of the vessel, a pollution prevention officer or the "person in charge of the deck watch", to name just three of the classes of persons named in the regulations. It must be

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons nous renseigner auprès du ministère. Maintenant passons au Règlement pour la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires. Il y a ici un certain nombre de règlements DORS/72-426, DORS/73-300, DORS/74-436 et DORS/75-48. Commençons par DORS/72-426.

M. Eglington: Ces règlements sont d'une nature particulièrement technique et on y trouve toutes sortes de formules mathématiques compliquées. Compte tenu de ce que le comité décidera pour ces règlements, j'ai décidé de ne pas les distribuer vu toute la photocopie à faire, cependant si les membres du comité veulent toutes les copies, nous les ferons photocopier. Voilà ma première remarque.

Dans ce cas-ci, ce qui fait défaut, c'est qu'on a oublié un alinéa dans la version française et que ceci n'a pas été rectifié dans les publications subséquentes.

Le coprésident (M. McCleave): Cette première remarque doit être indiquée dans notre procès-verbal; nous allons donc indiquer cet alinéa:

DORS/72-426

RÈGLEMENT SUR LA PRÉVENTION DE LA POLLUTION DES EAUX ARCTIQUES PAR LES NAVIRES
Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques
C.P. 1972-2443

Le 6 février 1975

1. La version française de l'article 22(1) (b) est incomplète car il y manque le sous-alinéa (iii). Ce défaut n'a pas été corrigé dans aucune des trois modifications ultérieures aux règlements: DORS/73-300, DORS/74-63 et DORS/74-436. Le DORS/74-63 était principalement consacré à la correction des défauts du texte français du règlement d'origine. Le ministère des Transports règlera la question du sous-alinéa manquant.

Le coprésident (M. McCleave): Quant à la décision de M. Eglington d'économiser le papier canadien, je suis d'accord; il y a trop de documents et nous pouvons toujours trouver ces documents s'ils intéressent quelqu'un.

Le règlement suivant est le 73-300 qui est accompagné d'un commentaire que nous allons imprimer ci-dessous pour les besoins du procès-verbal.

DORS/73-300

RÈGLEMENT SUR LA PRÉVENTION DE LA POLLUTION DES EAUX ARCTIQUES PAR LES NAVIRES—Modification
Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques
C.P. 1973-1438

Juillet, 1974

Le nouveau paragraphe 6(3) ajouté par ce règlement de modification au Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires, est difficile mais non pas impossible à comprendre. Cependant, il impose un critère—celui de la rigueur des conditions des glaces—pour lequel on ne prévoit pas de contrôle. Qui doit décider si les conditions des glaces ne sont pas plus rigoureuses que celles d'une zone d'un numéro supérieur? Est-ce le capitaine du navire, un fonctionnaire chargé de la prévention de la pollution ou la «personne responsable du quart de

[*Texte*]

remembered that breach of the regulations may lead to a fine imposed upon the offending ship of up to $25,000.00 (section 19(2) of the Act). It could, therefore, be of critical concern to determine whether ice conditions are more or less severe in one zone than in another. If the ship's master makes one assessment, and the authorities another, how could even a Court decide?

See SOR/72-426, SOR/74-63 and SOR/74-436

Mr. Eglington: This particular one is a little difficult to understand but I worked it out using diagrams, like Sir Alec Douglas-Home's match boxes, I suppose. What it in essence means is that with navigation under ice conditions, in one zone one can proceed to navigate if the ice conditions, is one zone one can proceed to navigate if the ice conditions are no more severe than they are in a zone which has a higher number in the schedule published in the regulations. So, in essence, there is a discretion given to somebody to continue navigating and the regulation does not say who it is that has to be satisfied that the ice conditions are no more severe in one zone that they are in the zone of the higher number.

There are three possibilities drawing on the regulations as a whole as to who might be responsible for the decision: a pollution prevention officer, who is an official of the department and who, of course, would not be on board ship at the time; the person in charge of the deck watch; or it can be the master of the vessel.

The reason that I raised this was that the maximum fine for proceeding to navigate improperly can be $25,000, which is a very severe penalty; and I thought that perhaps the amending regulation should at least make clear whose discretion was involved and who was responsible for making the decision as to the ice conditions.

I suppose simply on an assessment of the fact that the decision I would imagine would be taken by the master or the watch officer, and if his decision is disagreed with by authorities and a prosecution is launched, there would seem to me to be extreme evidentiary problems in trying to come to any assessment of what reasonable ice conditions were in the view of a reasonable man.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think this is something we might ask the department concerned. Does anybody wish to follow this point up? We have fallen into icy waters, Mr. Eglington, on this one, I think.

Mr. Balfour: I think the point is well taken. I think it should be followed up.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It should be followed up? All right. Thank you.

And now we go to no. 63, and there is no commentary with regard to no. 63. And under this category again to 436, and to 4A, and there are no commentaries.

Mr. Eglington: Perhaps I could comment on that, Mr. Chairman, simply to explain what is going on.

There are certain ship registration bodies around the world whose standards are accepted and whose registrations are accepted for the purpose of the regulations, and there is a series of regulations, including this Japanese registration body, along with Lloyds and the rest of them.

[*Interprétation*]

pont», pour ne donner que trois des catégories de personnes nommées dans le Règlement. On doit se souvenir qu'une infraction aux règlements peut valoir au navire contrevenant une amende pouvant aller jusqu'à $25,000.00 (article 19(2) de la Loi). Il peut, par conséquent, être très délicat de déterminer si les conditions des glaces sont plus ou moins graves dans une zone que dans une autre. Si le capitaine du navire fait une évaluation et que les autorités en font une autre, que va décider le tribunal?

Voir DORS/72-426, DORS/74-63 et DORS/74-436

M. Eglington: Ce paragraphe est un peu difficile à comprendre mais j'y suis arrivé en utilisant les diagrammes comme Sir Alec Douglas-Holmes qui utilisait des boîtes d'allumettes je suppose. Ceci signifie qu'en cas de navigation dans les glaces, dans la zone 1, on peut aller de l'avant si l'état des glaces n'est pas plus mauvais que dans une zone ayant eu un numéro plus élevé au tableau publié dans le règlement. Donc, en fait, on a le choix de continuer à naviguer et le Règlement n'indique pas qui doit être convaincu que l'état des glaces n'est pas plus difficile dans une zone que dans la zone dont l'indice est plus élevé.

Il y a donc trois possibilités quant à savoir qui est responsable de la décision: l'agent chargé de la prévention de la pollution, qui est un fonctionnaire des ministères et qui naturellement ne sera pas à bord du navire au moment où il faudra prendre la décision; deuxièmement la personne responsable du quart de pont ou troisièmement, le capitaine du navire.

J'ai soulevé cette question car si l'on continue à naviguer lorsque les conditions ne sont pas satisfaisantes l'amende peut-être de $25,000 ce qui est important. J'ai cru que le Règlement modificatif devrait peut-être préciser cette question et indiquer qui doit prendre la décision, à savoir si l'état des glaces permet au navire de continuer sa route.

Je suppose que, la décision étant prise par le capitaine ou par l'officier de quart, et si les autorités ne sont pas d'accord avec cette décision, et si l'on intente des poursuites, il serait fort difficile d'apporter la preuve que ce jugement ait été erroné.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois qu'on pourrait poser la question au ministère intéressé; quelqu'un veut-il continuer dans ce sens? Nous sommes ici pris dans les glaces semble-t-il, monsieur Eglington.

M. Balfour: Je crois que c'est très pertinent et qu'il faudrait poursuivre cette question.

Le coprésident (M. McCleave): Nous devons donc poursuivre? Très bien. Merci.

Passons maintenant au numéro 63, puis au règlement 436 et ou numéro A4. Il n'y a pas de commentaires.

M. Eglington: Peut-être puis-je expliquer ce qui se passe.

Certains organismes d'enregistrement des navires ont des normes qui sont acceptées et dont l'enregistrement est accepté aux fins du règlement, et il y en a une série, et notamment cet organisme d'enregistrement japonais ainsi que la *LLoyds*.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

The note that accompanies Income Tax Regulations SOR/75-36-43 and -50 is that regulations appear unobjectionable but they will be held for detailed scrutiny with the other income tax regulations.

It might be an idea to set aside one meeting when enough of these regulations are together and then advise the financial critics, say, or the people who are perpetually dealing with income tax in the House of Commons or in the Senate, and they may wish to join the Committee that morning, in addition to people such as Senator Godfrey who is familiar in this field of commercial law, and perhaps some of the other lawyers on the Committee.

Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Then we go to Food and Drugs Acts, SOR/75-30. No commentary. And SOR/75-31, again under the Food and Drugs Act, no commentary; and SOR/75-34—Government Land Option Regulations, no commentary.

• 1140

Mr. Balfour: Just out of curiosity, why are they before us?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Every regulation comes automatically before us by virtue of that section of the act. It has to appear on our plate in any event, whether we choose to touch it or not.

Now SOR/75-35—Flying Accidents Compensation Regulations, under the Aeronautics Act. There is a commentary which will be printed at this stage of our proceedings.

SOR/75-35

FLYING ACCIDENTS COMPENSATION REGULATIONS, amendment
Aeronautics Act
P.C. 1975-56

February 27, 1975

This amending regulation replaces one definition of "civil aviation inspector" with another. The old definition read:

> "'civil aviation inspector' means an employee who is required to conduct flight tests to determine the competency of non-licensed student pilots and licensed pilots and to monitor commercial air operations."

It will be seen that the new definition adds a new duty—monitoring in-flight cabin procedures in use in commercial air operations—and recasts the two existing duties in new terms—conducting flights tests to determine the competency of flight crew personnel in lieu of conducting flight tests to determine the competency of non-licensed student pilots and licensed pilots; and inspecting rather than monitoring commercial air operations.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

La remarque qui accompagne le Règlement de l'impôt sur le revenu DORS/75-36-43 et-50 indique qu'il ne semble pas y avoir de critique à faire à ce sujet mais on le réservera pour l'étudier par la suite plus en détail avec les autres règlements sur l'impôt sur le revenu.

Il serait peut-être bon de réserver une séance à cette fin lorsque nous aurons accumulé suffisamment de ces règlements pour informer les critiques financiers, ou les gens qui s'occupent en permanence de l'impôt sur le revenu à la Chambre des communes ou au Sénat, et de prévoir une matinée pour étudier ces règlements; nous pourrions aussi demander au sénateur Godfrey qui connait bien ce domaine du droit commercial ainsi qu'à quelques autres avocats d'assister à cette réunion.

Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

Nous passons maintenant à la Loi sur les aliments et drogues, DORS/75-30. Pas de commentaires. Nous n'avons pas de commentaires au sujet du DORS/75-31 qui fait suite à la Loi sur les aliments et drogues et sur le DORS/75-34, Règlement sur les options foncières du gouvernement.

M. Balfour: Pourquoi nous les a-t-on présentés?

Le coprésident (M. McCleave): Nous sommes automatiquement saisis de tous les règlements à cause de cet article de la loi. Ils doivent nous être présentés, peu importe que nous en parlions ou non.

Passons au DORS/75-35, Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'aviation. Le commentaire sera inséré au procès-verbal.

DORS/75-35

RÈGLEMENT SUR L'INDEMNISATION EN CAS D'ACCIDENT D'AVIATION—MODIFICATION
Loi sur l'aéronautique
C.P. 1975-56

Le 27 février 1975

Le présent règlement de modification remplace la définition d'«inspecteur de l'aviation civile» par une autre. Selon l'ancienne définition:

> «'inspecteur de l'aviation civile' désigne un employé chargé de faire subir les épreuves en vol en vue de juger de la compétence des élèves-pilotes non titulaires d'un permis et des pilotes titulaires d'un permis et de surveiller l'exploitation des services aériens commerciaux.»

Il est à remarquer que la nouvelle définition ajoute une nouvelle fonction—surveiller, en vol, le personnel naviguant commercial des exploitations aériennes commerciales—et reformule les deux fonctions existantes—faire subir les épreuves de vol en vue de juger la compétence des étudiants pilotes non licenciés et des pilotes licenciés; et vérifier plutôt que surveiller les opérations aériennes commerciales.

[*Texte*]

In the original regulations the right to compensation was granted in terms of the duties which formed the constituent parts of the definition of civil aviation inspector. Thus, sections 3(1)(b) and 6 granted compensation where an inspector died or was injured as a result of a flight undertaken for the purpose of conducting a flight test or monitoring commercial air operations. In order that a civil aviation inspector's right to compensation should remain co-extensive with his duties, sections 3(1)(b) and 6 will require amending so that their terms are once more in accord with the definition and duties of a civil inspector. As the regulations now stand an inspector killed or injured while on a flight for the purpose of monitoring in-flight cabin procedures would not be entitled to compensation and, depending upon whether there is a substantive difference between monitoring and inspecting commercial air operations, an inspector might also be denied compensation if killed or injured while on a flight inspecting commercial air operations.

Mr. Eglington: This regulation alters the definition of a civil aviation inspector, redefines his duties and extends his duties. The reason that the duties are defined is for the purpose of paying compensation in the event of death or injury to an inspector in the course of his duties. But the provisions of the regulations which provide for the circumstances in which compensation may be paid have not been amended to take account of the extended and redefined duties. The consequence is that there are certain circumstances in which now a civil aviation inspector could be injured or killed while on duty and would not be entitled to compensation.

I would think the proper course here is to point this out to the department. I am sure the result will be that they will amend the substantive provisions.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

Now SOR/75-37—Fresh Fruit and Vegetable Regulations amendment under the Canada Agricultural Products Standards Act. There are discrepancies between the French and English texts and we can put the commentary in at this point in our proceedings.

DORS/75-37

FRESH FRUIT AND VEGETABLE REGULATIONS, amendment

Canada Agricultural Products Standards Act

P.C. 1975-60

February 27, 1975

Discrepancies between French and English texts Section 4(4)

(1.1) (b)—The French text should read "de carottes brisées" instead of "de racines brisées".

Section 11

9.1 Column I—The French text should read "abricots, cerises, pommettes, prunes à pruneaux".

[*Interprétation*]

Dans le règlement original, l'indemnisation était accordée selon les fonctions qui formaient les parties constituantes de la définition d'inspecteur de l'aviation civile. Ainsi, les articles 3(1)(b) et 6 accordaient une indemnisation lorsqu'un inspecteur était tué ou blessé au cours d'un vol entrepris afin de faire subir une épreuve en vol ou de surveiller les opérations aériennes commerciales. Afin que le droit à l'indemnisation d'un inspecteur de l'aviation civile continue à correspondre à ses fonctions, les articles 3(1)(b) et 6 devront être modifiés de sorte que leur formulation soit à nouveau conforme à la définition et aux fonctions d'un inspecteur de l'aviation civile. Avec les règlements actuels, un inspecteur tué ou blessé lors d'un vol entrepris afin de surveiller la procédure à bord en cours de vol, n'aurait aucun droit à l'indemnisation et, selon qu'il y a une différence substantielle entre le fait de surveiller et d'inspecter les opérations aériennes commerciales, un inspecteur peut se voir refuser toute indemnisation, s'il est tué ou blessé au cours d'un vol de vérification d'opérations aériennes commerciales.

M. Eglington: Ce règlement modifie la définition d'«inspecteur de l'aviation civile». Il redéfinit et élargit ses fonctions. Les fonctions sont définies pour que l'on puisse verser une indemnisation en cas de décès ou d'accident subi par un inspecteur au cours de son travail. Les dispositions concernant les circonstances dans lesquelles une telle indemnisation peut être versée n'ont pas été modifiées de manière à tenir compte de l'extension des fonctions. Pour cette raison, un inspecteur de l'aviation civile qui décède ou subit un accident au cours de son travail ne pourra pas recevoir l'indemnisation dans certaines circonstances.

Je pense qu'il faut attirer l'attention du ministère sur ce fait. Je suis sûr que l'on va modifier les dispositions en question.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

Passons maintenant au DORS/75-37, Règlement sur les fruits et les légumes frais, qui fait suite à la Loi sur les normes de produits agricoles du Canada. Il y a des différences entre les versions française et anglaise et nous allons insérer le commentaire dans notre procès-verbal.

DORS/75-37

RÈGLEMENT SUR LES FRUITS ET LES LÉGUMES FRAIS—MODIFICATION

Loi sur les normes des produits agricoles du Canada

C.P. 1975-60

Le 27 février 1975

Différences entre les textes français et anglais Paragraphe 4(4)

(1.1)(b)—Le texte français devrait se lire «de carottes brisées» au lieu de «de racines brisées».

Article 11

9.1 colonne I—Le texte français devrait se lire: «abricots, cerises, pommettes, prunes à pruneaux».

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Mail Receptacles Regulations under the Post Office Act—SOR/75-42. The brief explanation is that the new subsection 27(2) replaces one which was logically inconsistent with subsection 27(1). There is no particular point made, apart from the fact that they have corrected something.

That concludes the agenda. Mr. Eglington, you had a list before us for those departments which have still not provided us contracts.

Mr. Eglington: There are four regulation-making bodies that have not responded: Consumer and Corporate Affairs, External Affairs, Ministry of State (Fisheries), and the Tax Review Board.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Forsey and I have written all those who had not complied with our requirements before, had we not, which was about three or four weeks ago?

The Joint Chairman (Senator Forsey): We did.

I cannot remember how long ago precisely, but some time ago. Some letters have been coming in. I have forwarded them to M^lle^ Mayrand, or . . .

Mr. Eglington: There has been a great spate of them in the last ten days.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We still have four to go. Should we be writing the ministers concerned? Now, the Tax Review Board; that would be the Minister of Finance? National Revenue, is it?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I suppose we could write to the Chairman of the Tax Review Board himself, could we? Cut down on some of the Circumlocution Office.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, I think we should aim for the top and go to the three ministers and the Chairman of the Tax Review Board.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You have got your list? I will put this one there, shall I?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): All right. Who will draft these letters? Will it be done by you people there, and then we just sign them?

Mr. Eglington: Well, if you want us to draft them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Mackenzie, you draft them. Do not spare the adjectives.

That concludes the meeting.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Passons au Règlement sur les boîtes aux lettres, DORS/75-42, qui fait suite à la Loi sur les Postes. Le nouveau paragraphe 27(2) remplace un autre qui n'était pas compatible avec le paragraphe 27(1). On a tout simplement corrigé une erreur.

Voilà tout pour aujourd'hui. J'ai vérifié la liste des ministères qui ne nous ont pas encore envoyé de contrats et que vous nous avez donnée, monsieur Eglington. Je l'ai vérifiée.

M. Eglington: Quatre autorités ne nous ont pas encore répondu, le ministère de la Consommation et des Corporations, le ministère des Affaires extérieures, le ministère des Pêches et la Commission de révision de l'Impôt.

Le coprésident (M. McCleave): Le sénateur Forsey et moi-même avons envoyé une lettre à tous ceux qui ne s'étaient pas encore conformés. Je crois qu'il y a trois ou quatre semaines de cela, n'est-ce pas?

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est cela.

Je ne me souviens pas exactement de la date, mais il y a déjà un certain temps de cela. Nous avons reçu quelques réponses. Je les ai fait transmettre à M^lle^ Mayrand ou . . .

M. Eglington: Nous en avons reçu beaucoup ces dix derniers jours.

Le coprésident (M. McCleave): Il nous en faut encore quatre. Devrions-nous écrire aux ministres? La Commission de révision de l'Impôt, relève-t-elle du ministre des Finances? C'est le ministère du Revenu national, n'est-ce pas?

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense que l'on pourrait écrire au président de la Commission de révision de l'Impôt lui-même, n'est-ce pas? Cela irait plus vite.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense qu'il faudrait s'adresser aux trois ministres et au président de la Commission de révision de l'Impôt.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avez-vous votre liste? Voulez-vous que je la mette ici?

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bon, qui va rédiger ces lettres? Est-ce vous qui allez le faire? Allons-nous juste les signer?

M. Eglington: Si vous voulez que nous les rédigions . . .

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Mackenzie, rédigez-les. Ne ménagez pas les adjectifs.

La séance est levée.

Issue No. 21

Thursday, March 20, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 21

Le jeudi 20 mars 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Government Publications

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

28794—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman: Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président: M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 20, 1975
(21)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:40 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senator Forsey.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Balfour, Hnatyshyn, McCleave, Railton and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington, Counsel to the Committee; Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee noted letters dated January 20, 1975, February 20, 1975 and March 6, 1975 between Counsel to the Committee and the Secretary, Canadian Wheat Board, relating to SOR/74-571, Canadian Wheat Board Regulations, amendment.

The Committee considered SOR/74-543, Canadian Grain Regulations, amendment.

On SOR/75-14, Air Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Ministry of Transport with respect to certain comments on the said amendment.

On SOR/75-44, National Parks Fishing Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Indian Affairs and Northern Development with respect to certain comments on the said amendment.

The Committee considered SOR's/75-27, Special Areas Order; 75-51, Fish Chilling Assistance Regulations; 75-52, Canada Pension Plan Regulations; 75-53, N.H.A. Maximum Interest Notes Regulations; 75-58, Toronto Harbour Cargo Rates Tariff; 75-64, New Brunswick Fishery Regulations; 75-71, Load Line Regulations and 74-41 with 73-273, both National Energy Board Rules of Practice and Procedure.

On SOR/75-65, Newfoundland Fishery Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of the Environment with respect to certain comments on the said amendment.

On SOR/75-68, Food and Drug Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of National Health and welfare with respect to certain comments on the said amendment.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 20 MARS 1975
(21)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 40, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: L'honorable sénateur Forsey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Balfour, Hnatyshyn, McCleave, Railton et Robinson.

Également présents: M. Graham C. Eglington, avocat-conseil du Comité; Mlle Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, chapitre 38. (*Voir le procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule nº 1*).

Le Comité prend note des lettres en date du 20 janvier, 20 février et 6 mars 1975 échangées entre l'avocat-conseil du Comité et le secrétaire de la Commission canadienne du blé en ce qui concerne le DORS/74-571, Règlement sur la Commission canadienne du blé, modification.

Le Comité étudie le DORS/74-543, Règlement sur les grains du Canada, modification.

DORS/75-14 Règlement de l'Air—modification,

Il est convenu,—Que l'avocat-conseil du Comité communique avec l'agent approprié du ministère des Transports en ce qui concerne certaines observations sur la modification.

DORS/75-44, Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux,—modification,

Il est convenu,—Que l'avocat-conseil du Comité communique avec l'agent approprié du ministère des Affaires indiennes et du Nord en ce qui concerne certaines observations sur la modification.

Le Comité étudie les DORS/75-27, Décret sur les zones spéciales; 75-51, Règlement sur l'aide à la réfrigération du poisson; 75-52, Règlement sur le Régime de pensions du Canada; 75-53, Règlement sur les taux d'intérêt maximum de la LNH; 75-58, Tarif des droits de cargaison du Port de Toronto; 75-64, Règlement de pêche du Nouveau-Brunswick; 75-71, Règlement sur les lignes de charge; et 74-41 ainsi que 73-273, Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie.

DORS/75-65, Règlement de pêche de Terre-Neuve, modification,

Il est convenu,—Que l'avocat-conseil du Comité communique avec l'agent approprié du ministère de l'Environnement en ce qui concerne certaines observations sur la modification.

DORS/75-68, Règlements sur les aliments et drogues, modification,

Il est convenu,—Que l'avocat-conseil du Comité communique avec l'agent approprié du ministère de la Santé nationale et du bien-être social en ce qui concerne certaines observations sur la modification.

On SOR/75-72, Chicoutimi Water Tariff by-law,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the National Harbours Board with respect to certain comments on the said regulation.

On SOR/74-1 with SOR/74-625, both Special Services and Fees Regulations,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of the Postmaster General with respect to certain comments on the said regulations.

On SOR/75-69 and SOR/75-70, both Income Tax Regulations, amendment,

Agreed,—That consideration of the said amendments, with other Income Tax Regulations, be postponed to a future date.

On SOR/74-259 with SOR/75-59, both Meat Inspection Regulations, amendments,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Agriculture with respect to certain comments on the said amendments.

Mr. Eglington and Miss Mayrand answered questions.

That the letters dated January 20, 1975, February 20, 1975 and March 6, 1975 and comments by Counsel to the Committee on SOR's/75-14, 75-27, 75-44, 75-65, 75-68, 75-72, 74-259 paragraphs 2 and 3 thereof, and 73-273 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 4:27 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/75-72, Tarif du service d'eau de Chicoutimi,

Il est convenu,—Que l'avocat-conseil du Comité communique avec l'agent approprié du Conseil des Ports nationaux en ce qui concerne certaines observations sur le Règlement.

DORS/74-1, ainsi que DORS/74-625, Règlements sur les droits postaux de services spéciaux,

Il est convenu,—Que l'avocat-conseil du Comité communique avec l'agent approprié du ministère des Postes en ce qui concerne certaines observations sur les Règlements.

DORS/75-69 et DORS/75-70, Règlements de l'impôt sur le revenu, modifications,

Il est convenu,—Que l'étude des modifications ainsi que des autres Règlements de l'impôt sur le revenu, soit reportée à une date ultérieure.

DORS/74-259 et /75-59, Règlements sur l'inspection des viandes, modifications,

Il est convenu,—Que l'avocat-conseil du Comité communique avec l'agent approprié du ministère de l'Agriculture à l'égard de certaines observations sur les modifications.

M. Eglington et Mlle Mayrand répondent aux questions.

Que les lettres en date du 20 janvier, 20 février et 6 mars 1975 ainsi que les observations de l'avocat-conseil du Comité sur les DORS/75-14, 75-27, 75-44, 75-65, 75-68, 75-72, 74-259, alinéas 2 et 3, et 73-273 soient imprimés *in extenso* dans le compte rendu de la séance d'aujourd'hui.

A 16 h 27, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, March 20, 1975.

• 1541

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We do have a quorum for the transaction of our business.

I can advise that the Clerk of the House of Commons, Mr. Fraser, has appointed Mr. Reg Boivin, the Third Clerk Assistant, to be the liaison with Mr. Eglington and Mlle Mayrand, regarding the information that was tabled in the House of Commons. In the letter that came back to me announcing the news, it was pointed out that the House might have great difficulty in determining which material would come within the purview of the Committee. This did not deter them in their zeal to be of assistance, but they thought they might fall short of our ideals at times.

I told Mr. Fraser, Mr. Boivin, that we realized that the definitions and the act under which we are operating are very, very difficult. This is simply some more grist. Perhaps, Mr. Eglington, when we come to write our report for the House on the first couple of months of operation, we might give some thought to dealing with the subject-matter that does come before the Committee to make it a little easier for the people who are the links between us and the department.

The other advice is that a Miss C. Robertshaw has been appointed by the Department of Consumer and Corporate Affairs to be our liaison there, and I understand that External Affairs has appointed its liaison. This is correct, Mr. Eglington? And then the tail-end of the list will either be the Tax Review Board or the Department of the Environment, (Fisheries). Am I correct in that?

All right, we start out then today with someting old, and it is SOR/74/571, the Canadian Wheat Board Regulations, before the Committee on December 12, 1974. There is correspondence both in English and French between Mr. Eglington and Mr. J. E. McLaughlin, the Secretary of the Wheat Board. The correspondence as it exists related to former— but if we want to print it as part of our minutes, then it should be the other way around. Does anybody want it printed?

Mr. Hnatyshyn, I asked you to look at this matter because of your Western connections. Anything that deals with the Wheat Board is Greek to me. Do you want it printed in both the official languages, neither of which is Greek?

Mr. Hnatyshyn: Pourquoi pas?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): D'accord.

Mr. Robinson: Hey, that is very good. I did not know you were bilingual.

Mr. Hnatyshyn: Trilingual.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps he is bilingual like the man in, what is his name?— Rawhide's skits, about bilingual police officers, up here on the Hill. One was going to be transferred because he was not bilingual, but the other, he got by all right. He had Pearson coming up and talking to him. When Pearson said, "Do you speak French?" he said bouclez vos ceintures. Can you say anything else? Défense de fumer.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 20 mars 1975.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Nous n'avons pas le quorum pour commencer nos délibérations.

Je vous signale que le greffier de la Chambre des communes, M. Fraser, a nommé comme agent de liaison auprès de M. Eglington et de M^lle^ Mayrand pour ce qui touche aux renseignements déposés à la Chambre des communes le troisième greffier adjoint, M. Reg Boivin. Dans la lettre m'annonçant cette nouvelle, on m'a signalé combien il serait peut-être difficile de déterminer quels documents devront être transmis au comité. Il ne s'agit pas d'un manque de zèle et d'assistance de leur part mais ils ont peur de ne pas pouvoir toujours être à la hauteur de nos idéaux.

J'ai répondu à M. Fraser et à M. Boivin que nous comprenions très bien les difficultés que pose l'interprétation de la loi qui nous régit. Cela apporte simplement un peu plus d'eau à notre moulin. Monsieur Eglington, au moment de la rédaction de notre rapport à la Chambre indiquant notre travail pour les deux permiers mois, nous pourrons peut-être réfléchir quelque peu aux sujets d'étude transmis au comité pour essayer de rendre la tâche plus facile à ceux qui sont chargés de la liaison entre nous-mêmes et les ministères.

On nous a également signalé que le ministère de la Consommation et des Corporations a nommé une certaine M^lle^ C. Robertshaw comme agent de liaison et que les Affaires extérieures ont également nommé quelqu'un. C'est bien exact, monsieur Eglington? Il ne reste plus que la Commission de revision de l'Impôt ou le ministère de l'Environnement (Pêches). N'est-ce pas?

Très bien, nous commençons aujourd'hui avec quelque chose d'assez ancien, il s'agit du DORS/74 571, le Règlement sur la Commission canadienne du blé soumis au comité le 12 décembre 1974. Il y a un échange de correspondance en anglais et en français entre M. Eglington et M. J. E. McLaughlin, secrétaire de la Commission du blé. Si nous voulons faire figurer cette correspondance dans notre compte rendu, il nous faudra alors inverser l'ordre. Quelqu'un veut-il que nous la fassions figurer?

Monsieur Hnatyshyn, je vous ai demandé d'étudier cette question à cause de vos liens avec l'Ouest. Comprendre ce qui se passe à la Commission du blé m'est aussi difficile que comprendre le grec. Voulez-vous que cela soit imprimé dans les deux langues officielles dont aucune n'est le grec?

M. Hnatyshyn: Why not?

Le coprésident (M. McCleave): All right.

M. Robinson: C'est très bon, je ne savais pas que vous étiez bilingue.

M. Hnatyshyn: Trilingue.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Il est peut-être bilingue comme le personnage dans les pastiches de Rawhide sur les agents de police bilingues de la colline. Un de ces agents devait être renvoyé car il n'était pas bilingue, mais l'autre avait été déclaré apte et survient alors Pearson qui s'adresse à lui en lui demandant: «Parlez-vous français?» et il répond: fasten your belts. Sur quoi Pearson lui redemande: «Savez-vous dire autre chose?» Et il répond: No smoking.

[*Text*]

SOR/74-571

CANADIAN WHEAT BOARD REGULATIONS, amendment
Canadian Wheat Board Act
P.C. 1974-2188

November 29, 1974

2. The revoked subsection, made by SOR/74-471, reads:

"(2) Permission is hereby granted to any person who resides or carries on business within any of the Provinces of Manitoba, Saskatchewan and Alberta to sell, agree to sell, buy, or agree to buy wheat, oats or barley or wheat products, oat products or barley products situated in any of those Provinces for delivery at a destination in any other of those Provinces."

Enquiry will be directed to the Canadian Wheat Board to ascertain the reason for and effect and implications of the revocation.

THE CANADIAN WHEAT BOARD

January Twentieth 1975

Mr. G. C. Eglington,
Counsel, Standing Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments,
Room 312, 140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Eglington:

I acknowledge with thanks your letter of January 9th and shall herein endeavour to deal with the matters you raise in the same sequence in which they appear.

Part IV of The Canadian Wheat Board Act covers the regulating of interprovincial and export trade in wheat. By virtue of the authority provided in Part V Section 35(1) this regulating facility has been extended by the Governor General in Council to oats and barley also. Section 33(b) of Part IV limits the transportation of these grains or their products owned by a person other than the Board except as permitted under the Regulations.

In the Regulations made by Order in Council P. C. 1971-1562 (SOR 71-393) the Wheat Board was authorized by Section 15 to grant licenses for the transportation of these grains from one Province to another or for their sale or delivery anywhere in Canada. Without a license from the Wheat Board such a movement could not lawfully take place. The effect of this was to cause the Wheat Board to be the sale supplier of these grains except to those users who were able to acquire their supplies within the boundaries of the Province in which they were to be used, or in those cases where a license was issued by the Wheat Board.

In accordance with the Government's announced intention when it introduced its interim feed grain policy for the 1973-74 crop year Regulation 15 was amended by Order in Council P.C. 1973-2800 (SOR 73-571). This amendment made possible the purchase and transportation of feed grain anywhere between the eastern boundary of Manitoba and the western boundary of Alberta without the necessity of a Board license.

[*Interpretation*]

DORS/74-571

RÈGLEMENT SUR LA COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ, amendement
Loi sur la Commission canadienne du blé
C.P. 1974-2188

Le 29 novembre 1974

2. Le paragraphe abrogé dans le DORS/74-471, se lit:

«(2) L'autorisation est par les présentes accordée à toute personne qui demeure ou fait affaires dans l'une des provinces du Manitoba, de la saskatchewan et de l'Alberta, de vendre ou de consentir à vendre, d'acheter ou de consentir à acheter du blé, de l'avoine ou de l'orge, ou des produits du blé, des produits de l'avoine ou des produits de l'orge dans l'une de ces provinces pour la livraison à n'importe quelle destination à l'intérieur desdites provinces.»

Une demande sera adressée à la Commission canadienne du blé afin d'établir les raisons de cette abrogation ainsi que ses effets et ses répercussions.

COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ

20 janvier 1975

Monsieur G. C. Eglinton
Conseiller juridique du Comité
mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires
Pièce 312, 140 rue Wellington
Ottawa (Ontario).

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 9 janvier et j'essaierai, par la présente, de répondre à vos questions dans l'ordre où vous les avez posées.

La partie IV de la Loi sur la Commission canadienne du blé traite de la réglementation du commerce interprovincial et international du blé. En vertu de l'autorité conférée par la partie V, article 35(1), cette réglementation a été étendue par le Gouverneur général en conseil à l'avoine et à l'orge. L'article 33(*b*) de la partie IV limite le transport de ces céréales ou de leurs produits, qui appartiennent à une personne autre que la Commission, sauf lorsque le règlement le permet.

L'article 15 du règlement établi par le décret du conseil C.P. 1971—1562 (DORS/71-393, autorisait la Commission canadienne du blé à octroyer des licences pour le transport de ces céréales d'une province à une autre ou pour leur vente ou leur livraison en quelque lieu du Canada. Mais sans une licence de la Commission canadienne du blé, un tel déplacement ne pouvait être effectué légalement. La Commission canadienne du blé est donc demeurée le seul fournisseur, sauf certains usagers qui ont pu s'approvisionner dans les limites de la province où les grains devaient être utilisés, ou dans les cas où une licence avait été octroyée par la Commission canadienne du blé.

Conformément à l'intention que le gouvernement a divulguée lorsqu'il a présenté sa politique provisoire sur les grains de provende pour l'année culturale 1973-1974, le règlement 15 a été amendé par le décret du conseil C.P. 1973-2800 (DORS/73-571). Cet amendement a permis l'achat et le transport des grains de provende partout, entre la frontière du Manitoba et la frontière ouest de l'Alberta, sans qu'il soit nécessaire de détenir une licence de la Commission.

[*Texte*]

Order in Council P.C. 1974-1740 (SOR 74-471) revokes Section 15.1 of the Regulations concurrent with the termination of the Government's interim feed grain policy and invokes a new Section 15.1. Under this same Order in Council Section 15.2 is amended slightly and an Additional item added as 15.3. These changes were made by the Government to permit a freer movement of feed grains within Canada as part of its current feed grain policy.

This brings us to Order in Council P.C. 1974-2188 (SOR 74-571) to which your letter specifically refers. It was prompted by the realization that some redundancy existed as a result of the prior amendment which, in item 15.2, allowed any person to buy or sell grain within the Prairie Provinces for delivery to a destination in another Prairie Province while, at the same time, requiring in item 15.3 that only licensed grain dealiers could buy or sell in any Prairie Province for delivery in any other Province in Canada except the Province of purchase. For this reason Section 15.2 of the Regulations was revoked by Order in Council P.C. 1974-2188 (SOR 74-571).

It has been noted that your Committee wishes to see included in the preamble of such Orders in Council a reference to the Section of the relevant Statute wherein lies the authority pursuant to which these Orders in Council are made. In the case of all of the foregoing this authority is found in Part V Section 34 of the Canadian Wheat Board Act. This, hopefully, will serve as an adequate response to your specific inquiry. I will make known your Committee's wishes to the Grains Group in Ottawa which drafts some of these submissions and to our own Legal Department which, on occasion, also plays a role in this regard. Henceforth we will endeavour to conform with the Committee's entirely reasonable views in this respect.

I appreciate the opportunity you provide for suggestions regarding the best manner to facilitate the Committee's work. As our relationship is only in its formative stages we too will be learning as we go and I feel more experience is needed before we can make any useful proposals for your consideration. By the same token I trust that you will feel free to suggest any improvements to the responses we provide, including this one.

Yours truly,

J. E. McLaughlin,
Secretary.

Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments

February 20, 1975

J. E. McLaughlin, Esq.
Secretary
The Canadian Wheat Board
423 Main Street
Winnipeg, Manitoba R3C 2P5

Dear Mr. McLaughlin:

Thank you for your letter of the 20th ultimo. I am sorry that my attempts to reach you by telephone have proved abortive.

[*Interprétation*]

L'ordonnance C.P. 1974-1740 (DORS/74-471, abroge l'article 15.1 du Règlement en même temps que prend fin la politique provisoire du gouvernement sur les grains de provende et le remplace par un nouvel article 15.1. Par cette même ordonnance, l'article 15.2 est légèrement modifié et un article supplémentaire 15.3 est ajouté. Ces changements ont pour but de favoriser le libre mouvement des grains de provende à l'intérieur du Canada dans le cadre de la politique actuelle du gouvernement.

Ce qui nous amène à l'ordonnance C.P. 1974-2188 (DORS/74-571) à laquelle votre lettre fait particulièrement allusion. On l'a proposée lorsqu'on s'est rendu compte qu'il y avait une certaine répétition par suite de la modification antérieure qui, aux termes de l'article 15.2, permettait à toute personne d'acheter ou de vendre du grain dans les provinces des Prairies et de l'expédier vers une autre province des Prairies, alors que l'article 15.3 exigeait que seul les commerçants de grain autorisés puissent acheter ou vendre du grain dans une province des Prairies et le livrer dans une autre province du Canada à l'exclusion de la province où l'achat avait été effectué. C'est pourquoi, l'article 15.2 du Règlement a été abrogé par l'ordonnance C.P. 1974-2188 (DORS/74-571).

On note que votre Comité désire que le préambule de telles ordonnances renvoie à l'article pertinent de la loi habilitante. Pour tout ce qui précède, cette compétence se trouve à la partie V de l'article 34 de la Loi sur la Commission canadienne du blé. Nous espérons que ce renseignement répond de façon satisfaisante à votre question. Je ferai part des désirs de votre Comité au Groupe des céréales à Ottawa qui rédige certains de ces mémoires ainsi qu'à notre propre contentieux qui, à l'occasion, joue également un rôle dans cette question. Désormais, nous essayerons de nous conformer aux points de vue tout à fait raisonnables du Comité à cet égard.

Je vous remercie de m'inviter à vous faire part de mes suggestions sur la meilleure façon de faciliter le travail du Comité. Puisque nos rapports ne sont qu'à leur début nous aurons également beaucoup à apprendre au fur et à mesure, et j'estime qu'il nous faudra plus d'expérience avant de vous soumettre des propositions utiles. Ne manquez de nous dire votre opinion sur la façon d'améliorer les réponses que nous vous donnons, y compris celle-ci.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le secrétaire
J. E. McLaughlin

Comité mixte permanent des Règlements
et autres textes réglementaires

Le 20 dévrier 1975.

Monsieur J. E. McLaughlin
Secrétaire
La Commission canadienne du blé
423, rue Main
Winnipeg, Manitoba R3C 2P5

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 20 février dernier. Je regrette de n'avoir pu vous rejoindre au téléphone.

[*Text*]

I note from your letter that the policy of the Government of Canada was to permit a freer movement of feed grains within Canada and that SOR/74-571 was prompted by the realisation that some redundancy existed as a result of SOR/74-471. I cannot at once see that the revocation of section 15.2 (which allowed any person to buy or sell grain within the Priarie Provinces for delivery to a destination in another Prairie Province) instead of section 15.3 (which permits only licensed grain dealers to buy or sell in a Prairie Province for delivery in another Province except the Province of purchase) facilitates the freeing of the movement of grains. Rather, it would appear more restrictive than the revoked section, 15.2.

I may very well be missing the whole point, but I shall be glad of your reply before putting this matter again before the Committee.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

March Sixth 1975

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Canada.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

I have for acknowledgement your letter of February 20th and shall endeavour to clarify the point you raise therein. When reading through the following it is necessary to bear in mind that the Government's objective was to diminish the Board's control over the domestic sale of *feed* grain not domestic sales of milling grain not either feed or milling grain insofar as export exclusivity is concerned.

The first step toward this objective was to allow feed grains to move freely within the Prairie Provinces by way of the interim feed grain policy which prevailed in the 1973-74 crop year. Order in Council P.C. 1973-2800 (SOR 73-571) reads as follows:

> 1. The Canadian Wheat Board Regulations are amended by adding thereto, immediately after section 15 thereof, the following heading and section:
>
> "Permission for Inter-Provincial Transportation and Sale of Wheat, Oats, Barley and Products of Those Grains
>
> 15.1 (1) Permission is hereby granted to any person who is not a public carrier and who resides or carries on business within any of the Provinces of Manitoba, Saskatchewan and Alberta to transport or cause to be transported, before August 1, 1975.
>
> (a) wheat, oats or barley that is not described by a grade name or by reference to a sample taken pursuant to the Canada Grain Act, or

[*Interpretation*]

Vous dites dans votre lettre que la politique du gouvernement du Canada a été de permettre un mouvement du libre des grains de provende à l'intérieur du Canada et que le DORS/74-571 a été adopté lorsqu'on s'est rendu compte qu'une certaine redondance existait par suite du DORS/74-471. A prime abord, je ne vois pas comment l'abrogation de l'article 15.2 (qui permettait à toute personne d'acheter ou vendre des grains dans l'une des provinces des Prairies pour la livraison dans une autre de ces provinces) au lieu de celle de l'article 15.3 (qui autorise que les commerçants de grains titulaires d'une licence, à vendre ou à acheter dans une province des Prairies pour la livraison dans une autre province que la province de l'achat) rend plus libre le mouvement des grains. Il semblerait plutôt plus restrictif que l'article aborgé 15.2.

Il se peut très bien que je ne saisisse pas toute la question, mais je serais heureux de recevoir votre réponse avant de présenter à nouveau cette question au Comité.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique,
G. C. Eglington.

Le mardi 6 mars 1975

M. G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Canada)
K1A 0A4

Monsieur,

J'accuse réception de vote lettre du 20 févirer dernier et j'essaierai de vous expliquer la question que vous y soulevez. En lisant ce qui suit, il faut se rappeler que l'objectif du gouvernement était de restreindre le contrôle de la Commission sur la vente de grains de *provende* au Canada même et non pas sur la vente de grains de mouture, ou de grains de provende ou de mouture en égard à l'exclusivité d'exportation.

La première mesure visant à réaliser cet objectif était de permettre le libre mouvement des grains de provende entre les provinces des Prairies et c'est dans ce but qu'a été formulée la politique provisoire des grains de provende pour la campagne agricole 1973-1974. L'ordonnance C.P. 1973-2800 (DORS/73-571) se lit comme suit:

> 1. Le Règlement sur la Commission canadienne du blé est modifié par l'insertion, immédiatement après l'article 15 de la rubrique et de l'article suivants:
>
> «Autorisation de transporter et de vendre d'une province à une autre du blé, de l'avoine, de l'orge et des produits de ces grains
>
> 15.1 (1) L'autorisation est par les présentes accordée à toute personne, sauf un transporteur public, qui réside ou qui exerce une activité commerciale dans l'une des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta, de transporter, ou de faire transporter, avant le 1er août 1974,
>
> *a*) du blé, de l'avoine ou de l'orge qui ne sont pas désignés par un nom de classe ou par référence à un échantillon prélevé conformément à la Loi sur les grains du Canada, ou

[*Texte*]

(b) wheat products, oat products or barley products, inter-provincially within the area comprised by those Provinces.

(2) Permission is hereby granted to any person who resides or carries on business within any of the Provinces of Manitoba, Saskatchewan and Alberta to sell, agree to sell, buy or agree to buy, before August 1, 1974, wheat, oats or barley or wheat products, oat products or barley products situated in any of those Provinces for delivery in any of those Provinces."

In the above, 15.1 (1), by its wording regarding grade names and samples, effectively permitted the interprovincial movement of feed grain within the Prairie Provinces, by any person who is not a public carrier, without Board control. At the same time, however, 15.1 (2) of the foregoing permitted the movement of wheat, oats and barley in the same geographic area without specifically excluding public carriers or confining the grain exclusively to ungraded feed. For the reason that both of these applied only to the Government's interim feed grain policy of the 1973-74 crop year and terminated on July 31, 1974 without having caused a problem this anomaly went undetected.

With the conclusion of the interim feed grain policy and the introduction of the current one Order in Council P.C. 1974-1740 (SOR 74-471) was passed and reads as follows:

3. Section 15.1 of the said Regulations is revoked and the following substituted therefor:

"15.1 (1) Permission is hereby granted to any person who is not a public carrier and who resides or carries on business within any of the Provinces of Manitoba, Saskatchewan and Alberta to transport or cause to be transported

(a) wheat, oats or barley that is not described by a grade name or by reference to a sample taken pursuant to the *Canada Grain Act*, or

(b) wheat products, oat products or barley products, inter-provincially within the area comprised by those Provinces.

(2) Permission is hereby granted to any person who resides or carries on business within any of the Provinces of Manitoba, Saskatchewan and Alberta to sell, agree to sell, buy or agree to buy wheat, oats or barley or wheat products, oat products or barley products situated in any of those Provinces for delivery at a destination in any other of those Provinces.

(3) Permission is hereby granted to any licenced grain dealer in Canada to sell, agree to sell, buy or agree to buy feed grain, wheat products, oat products or barley products situated in any of the Provinces of Manitoba, Saskatchewan and Alberta for delivery for consumption by livestock or poultry at a destination in Canada elsewhere than in the Province of purchase, and to transport or cause to be transported the feed grain or products to that destination."

[*Interprétation*]

b) des produits du blé, des produits de l'avoine ou des produits de l'orge, d'une province à une autre, dans la région délimitée par lesdites provinces.

(2) L'autorisation est par les présentes accordée à toute personne qui réside ou exerce une activité commerciale dans l'une des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta, de vendre, de consentir à vendre, d'acheter ou de consentir à acheter, avant le 1er août 1974, du blé, de l'avoine ou de l'orge ou des produits du blé, de l'avoine ou de l'orge situés dans l'une de ces provinces pour livraison dans l'une de ces provinces.»

Le texte de l'article 15.1(1) portant sur le nom de classe et l'échantillon autorisait de fait le libre mouvement des grains de provende entre les provinces des Prairies, par toute personne autre qu'un transporteur public, sans contrôle de la Commission. Parallèlement à cela, toutefois, le paragraphe 15.1(2) autorisait la circulation du blé, de l'avoine et de l'orge dans la même région géographique sans exclure précisément le transporteur public ou limiter les grains exclusivement aux grains non décrits par un nom de classe. Étant donné que ces deux mesures ne s'appliquaient qu'à la politique provisoire du gouvernement sur les grains de provende de la campagne agricole 1973-1974 et qu'elles devenaient caduques le 31 juillet 1974 sans qu'aucun problème n'ait surgi, l'anomalie est passée inaperçue.

Lorsque la politique provisoire sur les grains de provende a pris fin et que la politique actuelle est entrée en vigueur, l'ordonnance C.P. 1974-1740 (DORS/74-471) a été adoptée; elle se lit comme suit:

3. L'article 15.1 dudit règlement est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«15.1(1) L'autorisation est par les présentes accordée à toute personne qui n'est pas un voiturier public et qui demeure ou fait affaire dans l'une des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta, de transporter ou de faire transporter

a) du blé, de l'avoine ou de l'orge qui n'est pas décrit par un nom de classe ou par référence à un échantillon prélevé en vertu de la Loi sur les grains du Canada, ou

b) des produits du blé, des produits de l'avoine ou des produits de l'orge d'une de ces provinces à une autre desdites provinces.

(2) L'autorisation est par les présentes accordée à toute personne qui demeure ou fait affaires dans l'une des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta, de vendre ou de consentir à vendre, d'acheter ou de consentir à acheter du blé, de l'avoine ou de l'orge ou des produits du blé, des produits de l'avoine ou des produits de l'orge dans l'une de ces provinces pour la livraison à n'importe quelle destination à l'intérieur desdites provinces.

(3) L'autorisation est par les présentes accordée à tout commerçant de grains titulaire d'une licence, de vendre ou de consentir à vendre, d'acheter ou de consentir à acheter des grains de provende, des produits du blé, des produits de l'avoine ou des produits de l'orge dans l'une des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan ou de l'Alberta pour la consommation du bétail ou de la volaille, ou pour la livraison à une destination au Canada autre que la province de l'achat, et de transporter ou de faire transporter les

[*Text*]

The addition of 15.1 (3) was designed to create a category of licensed grain dealer who could buy feed grain in the Prairie Provinces for sale therein or elsewhere in Canada. However, the peculiar relationship between 15.1 (1) and 15.1 (2) continued to exist. Because 15.1 (1) took care of the movement of feed grain within the Prairie Provinces to users in that area, and 15.1 (3) created the facility for the purchase of western feed grain for consumption elsewhere in Canada, both outside of Board control, the redundancy of 15.1 (2) then became apparent and it was revoked by Order in Council P.C. 1974-2188 (SOR 74-571).

In summary the situation now permits ungraded feed grain to move within the Prairie Provinces free of Board control. It also allows anyone holding a grain dealer's license, obtainable on application to the Canadian Grain Commission, to purchase wheat, oats and barley of stipulated feeding grades in the Prairies for sale anywhere in Canada otherwise than in the Province of purchase. The Government's objective as stated in my opening paragraph is thus achieved without the continuing complexities with 15.1 (2) would simply have added to the policy.

I'm sorry that the aforementioned objective was not emphasized as strongly as it might have been in my earlier letter. It is understandable that the revocation of 15.1 (2) would appear to be in conflict with a freer grain movement if the fact of this being a domestic feed grain policy is not given its due consideration.

Yours truly,

J. E. McLaughlin,
Secretary.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, now that all this has been printed—and we will start out with your commentary too—which makes the answer that you received back in the first letter eligible. Would you have any commentary, Mr. Hnatyshyn, or Mr. Eglington?

Mr. Hnatyshyn: I can advise you on the political purpose of the—it was just an amendment, but I think the question is really one that Mr. Eglington can address us on, I am sure, with respect to the question that he originally raised as a result of our meeting on December 12. I think it is a matter of a technicality or legality that we are really concerned with here. He may be able to advise some . . .

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): This particular letter was not frightfully easy to understand, but I worked through it. Mr. McLaughlin is correct; the particular subsection what was revoked was redundant, and the particular policy which he says underlies it, is achieved by leaving 15.11 and 15.13 and deleting 15.12. I do not know that it falls in the purview of the Committee. The comment to Mr. McLaughlin that the particular result he wanted could have been achieved far more simply and certainly far more clearly by revoking the whole section and starting again . . .

[*Interpretation*]

grains de provende ou les produits à ladite destination.»

L'addition du paragraphe 15.1(3) avait pour but de créer une catégorie de commerçants de grains titulaires d'une licence qui pourraient acheter des grains de provende des Prairies pour les vendre dans ces provinces où autre part au Canada. Cependant, le lien particulier entre les paragraphes 15.1(1) et 15.1(2) a continué d'exister. Comme le paragraphe 15.1(1) touchait le transport de grains de provende dans les provinces des Prairies vers les utilisateurs de cette région et que le paragraphe 15.1(3) rendait possible d'acheter des grains de provende de l'Ouest pour le consommer autre part au Canada, hors du contrôle de la Commission, il est alors devenu apparent que le paragraphe 15.1(2) était superflu et il fut abrogé par l'ordre en Conseil C.P. 1974-2188 (DORS/74-571).

En résumé, la situation permet maintenant aux grains de provende sans catégorie d'être transportés dans les provinces des Prairies hors du contrôle de la Commission. Elle permet également à quiconque détient un permis de commerçant de grains, que l'on peut obtenir sur demande à la Commission canadienne des grains, d'acheter du blé, de l'avoine et de l'orge de la catégorie des provendes stipulée dans les Prairies pour les vendre partout au Canada sauf dans la province d'achat. L'objectif du gouvernement, établi dans mon paragraphe d'introduction est ainsi réalisé sans que ne soit perpétré les complexités qu'auraient tout simplement ajoutées à cette politique le paragraphe 15.1(2).

Je vous prie de m'excuser de n'avoir pas autant insisté sur l'objectif susmentionné que je l'aurais dû dans ma première lettre. Il est compréhensible que l'abrogation du paragraphe 15.1(2) paraisse entrer en conflit avec un transport plus libre du grain si l'on ne tient pas compte du fait qu'il s'agit d'une politique intérieure à l'égard des grains de provende.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le secrétaire,
J. E. McLaughlin

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, maintenant que tout ceci a été inséré—et nous commencerons avec votre commentaire—qui rend la réponse que vous avez reçue à la première lettre admissible. Avez-vous des commentaires à faire, monsieur Hnatyshyn ou monsieur Eglington?

M. Hnatyshyn: Je peux vous indiquer l'objectif politique—il ne s'agissait que d'un amendement, mais je pense que c'est plutôt une question dont M. Eglington veut nous parler, j'en suis certain, car il s'agit de la question qu'il a posée à la suite de notre réunion du 12 décembre. A mon avis, c'est surtout technique ou juridique. Il pourrait peut-être nous indiquer . . .

M. G. C. Eglington (conseiller du comité): Cette lettre n'a pas été des plus faciles à comprendre mais je suis arrivé à m'en sortir. M. McLaughlin a raison; ce paragraphe abrogé était superflu, et la suppression de ce paragraphe 15.12 n'enlève rien à la portée de la politique exprimée dans le 15.11 et le 15.13. Je ne sais si cela relève du Comité. Dans mon commentaire à M. McLaughlin je dis que le résultat qu'il recherchait aurait pu être atteint beaucoup plus simplement et certainement beaucoup plus clairement en abrogeant tout l'article et en recommençant . . .

[*Texte*]

An hon. Member: Yes.

• 1545

Mr. G. C. Eglington: ... rather than proceeding in a piecemeal fashion because, as it is now, 15.11 is certainly wider than the object that was sought to be achieved, whereas 15.13 is directly in point dealing with grain dealers, but he is correct in that subsection 2 is redundant.

Mr. Hnatyshyn: We will send him a copy of these Proceedings.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is he our contact with the Canadian Wheat Board? If so, then he makes the top of the issue this week.

It is a question that perhaps we would have done things differently, but it seems to be in order what they have set out to do. Am I correct in that?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Thank you. No further comments, then, I take it. I gather the rest of the material is interwoven in the two batches of material that we received separately. Am I correct in this?

Mr. Eglington: It seems that the appendix has been put out in chronological order and then the batches went out in ...

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In the two groups, so in your second batch at the top of it was SOR/74-513, the Canada Grain Regulations.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, 543.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, 543. In your commentary, Mr. Eglington, you point that they have not recited the section in the enabling statute, which is a common fault, but this one was passed, I gather, on September 25 before we started to have our meetings and to make these protests.

Mr. Eglington: That is correct.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So perhaps this will suffice that they now know over and over again about our complaint in that direction.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, in view of the fact that we had written them all before and this same difficulty persists, perhaps we should consider circularizing them again.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, this ...

Mr. Robinson: Or at least this particular outfit.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But this error had been made, if we can call it an error, this practice had been followed before the Committee had adopted its criteria. So I do not think this is an appropriate place, perhaps, to use them ...

Mr. Eglington: I see.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): ... as an example. We should be doing that for somebody who has had the practice drawn to their attention, but still persists.

[*Interprétation*]

Une voix: Oui.

M. Eglington: ...plutôt que de le faire d'une manière fragmentaire car tel qu'il est à l'heure actuelle le 15.11 a une portée certainement plus vaste que ce qui n'était recherché alors que le 15.13 traite directement des commerçants de grains, mais il a raison lorsqu'il dit que le paragraphe 2 est superflu.

M. Hnatyshyn: Nous lui enverrons un exemplaire de nos délibérations.

Le coprésident (M. McCleave): Est-il notre contact avec la Commission canadienne du blé? Dans ce cas, il occupera l'avant-scène cette semaine.

Nous aurions peut-être dû procéder autrement, mais ce qu'ils ont fait semble tout à fait acceptable. N'est-ce pas?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Je vous remercie. Donc pas d'autres commentaires à ce sujet. Je suppose que les autres documents sont mélangés dans les deux liasses que nous avons reçues séparément. N'est-ce pas?

M. Eglington: Il semble que l'ordre chronologique ait été respecté dans l'appendice et qu'on ait envoyé ensuite les documents ...

Le coprésident (M. McCleave): En deux liasses séparées, si bien qu'en haut de la deuxième se trouve le DORS/74-571, le Règlement sur les grains du Canada.

M. Eglington: Le 543, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, le 543. Dans votre commentaire, monsieur Eglington, vous dites que le préambule ne cite pas l'article de la loi en vertu duquel le règlement est établi et que ce genre de défaut semble courant. Mais celui-ci a été adopté si je ne m'abuse le 25 septembre avant que nous n'entamions nos réunions et que nous ne fassions ce genre de protestations.

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (M. McCleave): Il suffira donc peut-être que nous leur répétions nos récriminations à cet égard.

M. Robinson: Monsieur le président, étant donné que nous les avions écrites toutes auparavant et que ce genre de difficultés semblent persister, nous devrions peut-être les redistribuer.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, ...

M. Robinson: Ou tout du moins celui-ci en particulier.

Le coprésident (M. McCleave): Mais cette erreur a été faite, si on peut appeler cela une erreur, cette pratique avait cours avant que le Comité n'adopte ses critères. Il n'est peut-être donc pas approprié de les utiliser ici ...

M. Eglington: Je vois.

Le coprésident (M. McCleave): ... comme exemple. Nous devrions le faire pour ceux à qui nous l'avons signalé mais qui n'en tiennent pas compte.

[*Text*]

Mr. Eglington: The practice does seem to be dying out.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then, we are making our mark, but I think from now on we should, perhaps, be checking that we are making it clear that . . .

Mr. Robinson: 543.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . they have persisted despite our criteria.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I would like to congratulate Mr. Eglington on saying, "it is hoped," rather than using that dreadful bastard Germanized English word, "hopefully," which everybody is so fond of now.

An hon. Member: Hear, hear.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, I do not know about your law examinations at Queens University, but you certainly have passed the English test with flying colours.

SOR/75-14, Air Regulations, and this was in the first batch. There is a commentary which we will print at this stage of our proceedings.

SOR/75-14

AIR REGULATIONS, amendment
Aeronautics Act
P.C. 1974-2831

March 7, 1975

The duty cast upon the owner or operator is to take "all such measures as are reasonably necessary . . .", including certain specified actions. The consequences of failure to act as certain specified actions. The consequences of failure to act as required may be prosecution and/or suspension of licence.

While no definition of or guide to the measures that are reasonably necessary are given, it would seem impossible to define in advance the measures necessary in the event of threats with respect to aeroplanes. It seems inevitable that the owner or operator would, in the event of prosecution, have to rely on the court to accept a defence of having acted reasonably and would equally have to rely on the good sense of the Ministry of Transport not to suspend his licence wrongfully. There is no right of appeal from a decision of the Minister to suspend a licence. (Section 407 Air Regulations).

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, do you have any points you would like to make?

Mr. Eglington: I think the issue, in a sense, is fairly clear. It is dealing with threats to aircraft and the difficulties that are faced in dealing with them. The section simply casts a duty upon owners or operators to take all such measures as are reasonably necessary, which is frightfully vague, but it is a little difficult to see what else could be said in dealing with circumstances of this kind. The anxiety arose because of the fact that failure to comply with this section could lead to suspension of an operator's licence and there is, unfortunately, no appeal from the decision of the Minister to suspend a licence under the Air Regulations.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Cette pratique semble disparaître.

Le coprésident (M. McCleave): Nous nous sommes donc fait comprendre mais dorénavant nous devrions peut-être nous assurer de leur signaler nettement . . .

M. Robinson: 543.

Le coprésident (M. McCleave): . . . qu'ils persistent malgré nos critères.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'aimerais féliciter M. Eglington d'avoir utilisé «it is hoped» plutôt que d'avoir utilisé l'expression terriblement bâtarde et germanisée «hopefully» que tout le monde semble tant aimer aujourd'hui.

Une voix: Bravo.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, je ne connais pas le résultat de vos examens de droit à l'Université Queen's mais vous avez certainement réussi l'épreuve d'anglais avec tous les honneurs.

Maintenant le DORS/75-14, les Règlements de l'Air, qui étaient dans la première liasse. Il y a un commentaire que nous allons insérer ici dans nos délibérations.

DORS/75-14

Règlement de l'air—Modification
Loi sur l'aéronautique
C. P. 1974-2831

Le 7 mars 1975

Le propriétaire ou l'exploitant d'un aéronef est tenu de «prendre toutes les mesures nécessaires», y compris certaines mesures bien précises. Le fait de ne pas se conformer à ces exigences peut donner lieu à des poursuites ou à la suspension du permis.

On ne donne aucune précision sur les mesures raisonnablement nécessaires, mais il semble impossible de définir à l'avance les mesures qui seront nécessaires dans le cas de menaces dirigées contre un aéronef. Il semble inévitable que le propriétaire ou l'exploitant soit obligé, en cas de poursuites, de s'en remettre au tribunal, en alléguant qu'il a agi raisonnablement, et qu'il dépendra aussi du bon jugement du ministre des Transports, afin que son permis ne soit pas suspendu à tort. Il n'existe aucun droit d'en appeller de la décision du ministre de suspendre un permis (Article 407 du règlement de l'air)

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, avez-vous quelque chose que vous aimeriez nous dire?

M. Eglington: Le problème dans une certaine mesure, à mon avis, est très clair. Il s'agit de cas de menaces pour un aéronef et des difficultés qu'il y a à les traiter. L'article impose simplement au propriétaire ou à l'exploitant l'obligation de prendre immédiatement toutes les mesures raisonnables, ce qui est terriblement vague, mais il est un peu difficile de déterminer ce qu'on pourrait dire d'autre pour faire face à de telles circonstances. L'inquiétude est née du fait que la non-observation de cet article pouvait entraîner la suspension du permis de l'exploitant et que malheureusement on ne peut appeler de la décision du ministre de suspendre un permis aux termes du règlement de l'air.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But the Minister would be politically accountable and it would be . . .

Mr. Eglington: That is correct.

• 1550

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . and it would be very unlikely that he would exercise this . . .

Mr. Robinson: Mr. Chairman, first of all we do know what recommendation is made, especially when there is no appeal and I am wondering where is the onus. Is the onus on the department to prove or is the onus on the individual to disprove? In other words, in terms of the measures that were or were not taken with regard to the ownership and operation.

Mr. Eglington: The air regulations, Mr. Robinson, simply say that the Minister may suspend for noncompliance with the regulations and I suppose that one could say that technically, the onus lies upon the Minister but there is no way of testing that.

Mr. Robinson: Well, you state in your comments that we would have to rely on the good sense of the Minister of Transport not to suspend the licence wrongfully. I am wondering about the term "wrongfully". Do we really mean without giving reasonable consideration or . . .

Mr. Eglington: I suppose I meant without just cause.

The Joint Chairman: (Mr. McCleave): The duty on the owner or operator is to "immediately take all such such measures as are reasonably necessary". Then later on, at the very end of No. 8.10 sub-brackets (1), they said that "the aircraft, the passengers and their personal belongings, and the baggage, goods and cargos on board the aircraft are examined". The word "are" struck me as strange. That was a positive duty to get in there and search all over the place, was it not? I thought perhaps that one should have been "might be examined".

Mr. Eglington: For fear that going in might cause someone to blow up a hand grenade.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, it may not be necessary. The threat might not necessitate the examination of all the baggage of all the passengers. That was the thought that crossed my mind. It seemed to me to be too sweeping a duty to impose on the owner or operator of that aircraft. Well, perhaps this can be . . .

Mr. Eglington: I think that that is, though, the standard practice; and this may simply be a codification of that practice, which is not to say that it is not excessive.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, what do you think? Should we be directing this to the attention of the ministry or is this one of those things that perhaps . . .

M. Baldwin: I think of this in terms of a criminal prosecution and the difficulty of determining where the onus would lie. The onus is always on the Crown, of course; but how does a person charged conduct his defence. Has he first got to prove what things are reasonable and then that he, in turn, did those reasonable things?

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Mais politiquement le ministre serait responsable et il serait . . .

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (M. McCleave): . . . il serait peu vraisemblable qu'il exerce . . .

M. Robinson: Monsieur le président, premièrement nous ne savons pas quelle recommandation est faite, surtout si on ne peut pas faire appel et je me demande qui est responsable. Le ministère doit-il prouver que ces mesures n'ont pas été prises ou bien l'intéressé doit-il prouver le contraire?

M. Eglington: Selon ce règlement, monsieur Robinson, le ministre peut suspendre l'intéressé qui, selon lui, ne s'est pas conformé au règlement et on peut donc dire que du point de vue technique c'est bien le ministre qui est responsable mais il est impossible de le démontrer.

M. Robinson: Vous dites dans vos commentaires qu'il faudra dépendre du bon jugement du ministre des Transports pour qu'il ne suspende pas des permis à tort. Je ne comprends pas très bien ce que vous voulez dire par «à tort». Voulez-vous dire sans qu'il pèse bien sa décision ou . . .

M. Eglington: Je suppose que j'ai voulu dire sans que cela soit véritablement fondé.

Le coprésident (M. McCleave): Le propriétaire ou l'exploitant est tenu de prendre «toutes les mesures nécessaires». Et plus loin il est dit tout à la fin du 8.10(1)b)(ii): «l'aéronef, les passagers, leurs effets personnels et leurs bagages, les marchandises et la cargaison se trouvant à bord de l'aéronef, sont examinés». L'utilisation de la forme «sont» me semble étrange. Il était donc obligatoire de tout fouiller, n'est-ce pas? J'ai pensé que peut-être on aurait pu mettre plutôt «peuvent être examinés».

M. Eglington: De peur qu'en entrant cela pousse quelqu'un à faire sauter une grenade à main.

Le coprésident (M. McCleave): Ce n'est peut-être pas nécessaire. Cette menace peut ne pas nécessiter l'examen de tous les bagages de tous les passagers. C'est ce qui m'a semblé. Il m'a semblé que c'était trop demander au propriétaire ou à l'exploitant de l'aéronef. Il est possible que . . .

M. Eglington: Je crois que c'est pourtant la pratique courante; et il s'agit peut-être simplement de la codification de cette pratique, ce qui ne veut pas dire que cela ne soit pas excessif.

Le coprésident (M. McCleave): Qu'en pensez-vous? Devrions-nous en faire part au ministère ou est-ce une de ces choses qui peut-être . . .

M. Baldwin: Du point de vue juridique il me semble difficile de déterminer à qui revient la responsabilité. Bien entendu cette responsabilité est toujours celle de la Couronne; mais comment l'accusé peut-il se défendre. Doit-il d'abord déterminer ce qu'on entend par raisonnable et ensuite affirmer qu'il a pris ces mesures raisonnables?

[*Text*]

I think the word "negligence" seems a pretty widespread legal definition and it seems to me that it would not be impossible to insert a word in there which has been examined by the courts at some time or other, at the same time attaching these specific illustrations which you can put on there, if you had a word like "negligence". I am not going to suggest that alone but it would perhaps then tie it down a lot more neatly than it does now.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. This can be drawn to their attention, then. Is there any futher commentary?

From the first batch, then, to the Special Areas Order, SOR/75-27. This seems to be a point involving strictly the Renfrew-Pembroke area. I do not know if it is a very large one and I did not take it up with the Member of Parliament concerned. Perhaps I should have, though apparently nobody has suffered hurt because of it. Am I correct in that?

Mr. Robinson: Could we not merely point out the discrepancy and request that they consider to amend if necessary.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. In that case, Mr. Mackenzie, would you cause the commentary by Mr. Eglington or Miss Mayrand to be inserted at this point, then those running the Department of Regional Economic Expansion will note what you have said.

SOR/75-27

SPECIAL AREAS ORDER, amendment
Department of Regional Economic Expansion Act
P.C. 1974-2893

March 10, 1975

By SOR/73-341 as amended by SOR/74-525 the area Renfrew-Pembroke was designated a special area until December 31, 1974. As the second premiss in the recitals indicates, the intention was to extend the designation until March 31, 1975. However, this present amending Order, being registered on January 6, 1975, takes affect from that date and, consequently, for the period 1st to 5th January inclusive Renfrew-Pembroke was not a "special area". This hiatus would, presumably, only have any possible legal consequences for payments made on any of those six days. The hiatus was, of course, cured on the 6th by setting the date March 31, 1975. This may well be regarded as validating anything which would have been done without warrant of statutory authority on any of those six days.

This would seem to have been an appropriate case in which to have given the Order retroactive effect in accordance with the terms of section 9 of the Statutory Instruments Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The next one is the National Parks Fishing Regulations, and this comes from your second batch. This deals, I guess, with the barefoot boy with cheek of tan who shows up with a salmon that he is not supposed to have and he says, "I bought it outside the park" or, "Somebody gave it to me." Is that the problem, Mr. Eglington?

[*Interpretation*]

Le mot «négligence» semble avoir une définition juridiquement établie et il ne me paraît pas impossible d'insérer ici ce mot que les tribunaux connaissent bien tout en y rattachant ces exemples précis. Je ne conseille pas de l'utiliser seul mais cela facilitarait peut-être l'interprétation.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous pouvons donc le signaler au ministère. Y a-t-il d'autres commentaires?

Nous passons donc dans la première liasse au DORS 75-27, Décret sur les zones spéciales. Il semble que cela ne touche que la zone Renfrew-Pembroke. Je ne sais pas si c'est une très grande zone et je n'en ai pas parlé au député concerné. J'aurais peut-être dû le faire, bien qu'apparemment personne n'ait eu à en souffrir. Ai-je eu tort?

M. Robinson: Ne pourrions-nous pas simplement signaler cet illogisme et leur demander d'y remédier si nécessaire.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Dans ce cas, monsieur Mackenzie, voudriez-vous faire insérer à cet endroit le commentaire de M. Eglington ou de M^lle^ Mayrand afin que les responsables au ministère de l'Expansion économique régionale en prennent connaissance.

DORS/75-27

DÉCRET SUR LES ZONES SPÉCIALES—Modification
Loi sur le ministère de l'Expansion économique régionale
C.P. 1974-2893

Le 10 mars 1975

La zone Renfrew-Pembroke a été désignée, dans le DORS/73-341 modifié par le DORS/74-525, à titre de zone spéciale jusqu'au 31 décembre 1974. Comme l'indique la deuxième prémisse du préambule, on visait à prolonger la période de désignation jusqu'au 31 mars 1975. Toutefois, le présent Décret, enregistré le 6 janvier 1975, entre en vigueur à cette date et, en conséquence, la zone Renfrew-Pembroke n'était pas une «zone spéciale» du 1^er^ au 5 janvier inclusivement. Les seules conséquences juridiques possibles de cette période transitoire seraient il y a lieu de croire les paiements effectués l'un de ces 6 jours. On a remédié à la situation le 6 janvier en fixant la date au 31 mars 1975, ce qui pourrait être considéré comme une validation de toute mesure prise sans autorisation légale, l'un de ces 6 jours.

Il s'agirait, semble-t-il, d'un cas approprié pour rendre le Décret rétroactif conformément à l'article 9 de la Loi sur les taxes réglementaires.

Le coprésident (M. McCleave): Le suivant est le Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux et il se trouve dans votre deuxième liasse. Je suppose que c'est l'histoire du gamin pieds nus et bronzé avec un saumon qu'il n'est pas censé avoir et qui affirme qu'il l'a acheté à l'extérieur du parc ou encore que quelqu'un le lui a donné. C'est bien le problème, monsieur Eglington?

[*Texte*]

Mr. Eglington: That is very much the problem.

• 1555

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think we can print the commentary. I see that you are now noting the criteria that you consider as a relevant criteria, and that of course should go in as well.

SOR/75-44

NATIONAL PARKS FISHING REGULATIONS, amendment
National Parks Act
P.C. 1975-110

March 5, 1975

Criteria Nos. 4, 10, 14

The revoked section 17 provided for exceptions for salmon fishing by artificial fly angling in certain Parks. A complete ban is, therefore, now in force.

Two separate offences are created by section 17 and its predecessor sections—fishing for certain species, and having any fish of those species in possession. It would appear that as a result of *The Queen* v. *Pierce Fisheries Ltd.* (1971) S.C.R. 5, having in possession pursuant to this type of regulation is an absolute offence of which *mens rea* is not an essential ingredient. The scope of the offence, therefore, becomes more significant than would otherwise be the case.

The offence, as it stands, would cover possession of the named species, whether caught in a Park or elsewhere and whether brought into a Park deliberately or accidentally. It is apparent that some offence of possession is necessary, otherwise a person who catches fish could simply hand them on to another, both then escaping any sanction of the law. Presumably, what is desired to be included as offences are the following:

(i) fishing for salmon, fry, parr or smolt in a Park;
(ii) catching salmon, fry, parr or smolt in a Park;
(iii) having in possession salmon, fry, parr or smolt caught in a Park.

It is obvious that severe evidentiary problems could arise if the offences were defined as outlined for how could it be proved that the salmon, etc. found on a person were caught in a Park as opposed to being caught outside a Park and brought within a Park. Yet, it must be borne in mind that in view of the strict liability created by such an offence it would be no defence to a charge under section 17 to establish beyond reasonable doubt that the salmon, etc. were caught outside a Park and were brought within the Park, either intentionally or accidentally.

• 1555

Mr. Robinson: Mr. Chairman, if I understand from the notes of our counsel that we are making no commnent other than that *mens rea* is not really an essential ingredient in the offence, should not the term "knowingly" be at least put in?

[*Interprétation*]

M. Eglington: Tout à fait.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que nous pouvons insérer votre commentaire. Je vois que vous mentionnez maintenant les critères qui, selon vous, sont pertinents et on devrait bien entendu les faire figurer également.

DORS/75-44

RÈGLEMENT SUR LA PÊCHE DANS LES PARCS NATIONAUX—Modification
Loi sur les parcs nationaux
C.P. 1975-110

Le 5 mars 1975

Critères No. 4, 10, 14

L'article 17 annulé autorisait, dans certains parcs, la pêche au saumon à la mouche artificielle. L'interdiction maintenant en vigueur ne fait donc plus aucune exception.

Deux infractions distincts sont créées par l'article 17 et les précédents: pêcher certaines espèces et avoir en sa possession des poissons de ces espèces. Il semble qu'à la suite de l'affaire *la Reine* contre Pierce Fisheries Ltée (1971) R.S.C. 5, avoir en sa possession, selon un tel règlement, constitue une infraction absolue pour laquelle la *mens rea* n'est pas un élément essentiel. L'étendue de l'infraction a donc beaucoup plus d'importance qu'elle n'en aurait autrement.

Présentement, la possession de poissons d'une espèce nommée, qu'ils aient été pêchés dans un parc ou ailleurs et qu'ils aient été apportés dans un parc délibérément ou accidentellement, constitute un délit. Il est évident qu'un délit quelconque de possession est nécessaire sinon un pêcheur pourrait tout simplement donner sa prise à un autre et aucun des deux ne pourrait être puni. On a sans doute désirer créér les infractions suivantes:

(i) pêcher le saumon, l'alevin, le tacon ou les saumoneaux dans un parc;
(ii) attraper du saumon, de l'alevin, du tacon ou des saumoneaux dans un parc;
(ii) avoir en sa possession du saumon, de l'alevin, du tacon ou des saumoneaux pêchés dans un parc.

Si les délits étaient définis comme ci-dessus, il pourrait bien entendu surgir de graves problèmes de preuve car comment peut-on prouver que le saumon ou un autre poisson, dont une personne a été trouvée en possession, a été pêché dans un parc et non attrapé à l'extérieur du parc et y avoir ensuite été apporté. Pourtant, il ne faut pas oublier qu'étant donné la responsabilité stricte créée par un tel article, il serait impossible de se défendre d'une accusation portée en vertu de l'article 17 en prouvant, au-delà de tout doute raisonnable, que le saumon ou autre a été pêché à l'extérieur du parc puis y a été apporté, intentionnellement ou non.

M. Robinson: Monsieur le président, si je comprends bien les remarques de notre conseiller, il ne fait que signaler que la *mens rea* n'est pas véritablement un élément essentiel dans l'infraction. Ne devrait-on pas ajouter au moins «en toute connaissance de cause»?

[*Text*]

Mr. Eglington: That would certainly be one way out of the problem.

Mr. Robinson: Yes. I would think it is an obvious omission, from my point of view. It would certainly seem to me that the word "knowingly" should be in there. In many cases if it was not in the criminal charge there would not be any charge.

Mr. Eglington: Unfortunately it seems that the fisheries regulations said in the absence of such a word as "knowingly" or "intentionally" that the *mens rea* is not part of the offence.

Mr. Robinson: I realize there is a maxim in law that ignorance is no excuse, but I think you can draw that to a rather ridiculous conclusion. Suppose, for instance, that you have a fish that is not the proper size and it happens to be a salmon, and if you do not know it is a salmon, how in the name of goodness could you say that it is an absolute offence?

Mr. Eglington: Unfortunately the Supreme Court has said they can, so we are rather lumped with that unless we get them to . . .

Mr. Robinson: Is this what they mean?

Mr. Eglington: Yes.

Mr. Robinson: I think they should clarify it and tell us if this is really what they mean. If not, my recommendation would be that the word "knowingly" be inserted in the act.

Mr. Eglington: We will certainly inquire of them if that is the result they intended, and would they object to putting it in.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It would not be necessary to insert it in the act, or is it in the regulations?

Mr. Eglington: In the regulations.

Mr. Robinson: In the regulations. I am sorry.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It seems to me a good point that the Vice-Chairman has raised.

Mr. Robinson: I always think that absolute liability is a very, very difficult thing. You have no opportunity at all of getting out of it. The individual is hooked.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good words for a future . . .

Mr. Robinson: There is no way of getting off the hook because explanations are just not accepted.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I can support that with a good conscience because we just had a long report from one of our committees in the Senate on precisely this point in connection with the new corporations bill, where strict liability is involved again, and the committee insisted that there should be an amendment modifying it in exactly the kind of way you suggest, Mr. Robinson.

Mr. Railton: Mr. Chairman, do we plan to get too stringent about poachers? It is a grand sport. I do not think we should be too hard on the odd person who traps the odd fish.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Ce serait une solution.

M. Robinson: Oui. L'ommission me semble évidente. A mon avis, on devrait ajouter l'expression «en toute connaissance de cause». Dans de nombreux cas si cela ne figure pas dans le chef d'accusation il ne peut y avoir accusation.

M. Eglington: Malheureusement, il semble que les règlements sur la pêche disent qu'en l'absence d'une expression comme «en toute connaissance de cause» ou «intentionnellement», la *mens rea* n'entre pas dans l'infraction.

M. Robinson: Je crois qu'en matière de loi, on dit que l'ignorance n'est pas une excuse, mais faire appel à cette maxime peut mener à des conclusions ridicules. Supposez par exemple que vous avez un poisson qui n'est pas de taille réglementaire, que cela soit un saumon et que vous ne le sachiez pas, comment est-il possible de dire que c'est une infraction absolue?

M. Eglington: Malheureusement, la Cour suprême en a décidé ainsi, et nous ne pouvons donc rien faire à moins que nous ne parvenions à la . . .

M. Robinson: C'est bien ce qu'elle a voulu dire?

M. Eglington: Oui.

M. Robinson: Elle devrait être plus précise et nous dire si c'est vraiment ce qu'elle veut dire. Sinon, je recommanderais qu'on insère dans la Loi l'expression «en toute connaissance de cause».

M. Eglington: Nous nous renseignerons auprès d'elle pour savoir si telle était bien son intention, et si elle s'opposerait à ce que nous ajoutions cette expression.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il ne serait pas nécessaire de l'insérer dans la loi, ou la voulez-vous dans le règlement?

M. Eglington: Dans le règlement.

M. Robinson: Dans le règlement, je m'excuse.

Le coprésident (sénateur Forsey): L'argument de notre vice-président me semble très valide.

M. Robinson: J'ai toujours trouvé le principe de responsabilité absolue très rigoureux. Les possibilités de défense de l'inculpé sont presque nulles.

Le coprésident (M. McCleave): Un bon point de départ . . .

M. Robinson: Les possibilités de se défendre sont nulles parce qu'aucune explication n'est acceptée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je peux vous appuyer avec bonne conscience car nous venons justement d'avoir un long rapport d'un de nos comités du Sénat portant sur ce point précis relativement au nouveau projet de loi sur les corporations où il est une fois de plus question de la stricte responsabilité, et le Comité a insisté pour qu'un amendement allant exactement dans le sens que vous avez proposé, monsieur Robinson, soit apporté.

M. Railton: Monsieur le président, avons-nous l'intention de faire preuve de grande sévérité envers les braconniers? C'est un sport merveilleux. Nous ne devrions pas être trop durs pour les amateurs.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not know how serious the problem is, either.

Mr. Railton: I do not think it is too serious.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Their problem is that they have doubled their fees, and I think the National Parks are in a great deal of trouble for that. In any event, the National Parks Act would be under the Minister of Indian Affairs and Northern Development, so we have a source there we can ask. It is not so much a fishing matter as it is a parks matter. Is this, then, the course the Committee wishes? All right, Mr. Eglington.

The next one is . . .

Mr. Eglington: Fish killing.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, fish chilling.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Here we are. Is it not 75-51?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/75-51, the Fish Chilling Assistance Regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There seems to be no comment on that.

Mr. Eglington: We are now on 52.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And then SOR/75-52—Canada Pension Plan Regulations.

• 1600

The Joint Chairman (Senator Forsey): No comment on that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The next one is SOR 75-53—N.H.A. Maximum Interest Rate Regulations. An amendment, and without commentary. It is followed by SOR-75-58, Toronto Harbour Cargo Rates Tariff. Without commentary.

Sixty-four is the next, and this again is in your second batch. SOR 75-64—New Brunswick Fishery Regulations. It is at the northeastern part of New Brunswick, the part that did not get the answer.

The next one is SOR/75-65—Newfoundland Fishery Regulations, with commentary and under criterion 13. So we have different sizes of nets when the fisherman sets out to sea. It took me about 15 minutes of hard reading to understand what it was all about, and then this morning I forgot. I think we will print the commentary here.

SOR/75-65

NEWFOUNDLAND FISHERY REGULATIONS, amendment
Fisheries Act
P.C. 1975-183

March 10, 1975

Criterion No. 13

Section 314(3) would appear to be an attempt to guard against the catching of salmon when a 4½ inch extension measure net is being used pursuant to section 314(2) by a person lawfully fishing for both species pursuant to section 313(5). Without reading in such an extension, subsection (3) of section 314 would appear to be inconsistent with subsection (2) of section 314. The drafting would be less obscure if the subsection read:

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Je ne connais pas la gravité du problème.

M. Railton: Je ne pense pas que cela soit bien grave.

Le coprésident (M. McCleave): Leur problème, c'est qu'ils ont doublé leurs redevances et les parcs nationaux ont beaucoup d'ennuis à ce sujet. De toute manière, la loi sur les parcs nationaux relève du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, et nous pouvons donc lui poser la question. Cela ne relève pas tant des Pêches que des Parcs. Est-ce donc ainsi que vous souhaitez procéder? Très bien, monsieur Eglington.

Le suivant est . . .

M. Eglington: La réfrigération du poisson.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, la réfrigération du poisson.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est bien le règlement 75-51, n'est-ce pas?

Le coprésident (M. McCleave): Le 75-51, règlement sur l'aide à la réfrigération du poisson.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il semble qu'il n'y ait pas de commentaire au sujet de celui-là.

M. Eglington: Nous passons maintenant au 52.

Le coprésident (M. McCleave): Et maintenant le DORS/75-52, Règlement sur le Régime de pensions du Canada.

Le coprésident (sénateur Forsey): Aucun commentaire.

Le coprésident (M. McCleave): Le règlement suivant est le DORS/75-53—Loi notionale sur l'habitation . . . règlements sur le taux d'intérêt maximum de la LNH—modification. Sans commentaire. Il est suivi du DORS/75-58—Tarif des droits de cargaison du port de Toronto. Sans commentaire.

Nous en sommes à un règlement du deuxième groupe, DORS/75-64—Règlements de pêche du Nouveau-Brunswick; il n'y a pas eu de réponse.

Le règlement suivant est le DORS/75-65—Règlement de pêche de Terre-Neuve, avec commentaire sous le critère numéro 13. Les pêcheurs utilisent des filets de diverses tailles; il m'a fait 15 minutes de lecture sérieuse pour parvenir à comprendre de quoi il s'agit. Nous insérons le commentaire à ce stade-ci.

DORS/76-65

RÈGLEMENT DE PÊCHE DE TERRE-NEUVE—Modification
Loi sur les pêcheries
C. P. 1975-183

Le 10 mars 1975

Critère No. 13

L'article 314(3) semble viser à prévenir la prise de saumon lorsqu'un filet, dont les mailles mesurent moins de 4½» en extension complète, est utilisé conformément à l'article 314(2), par une personne pratiquant légalement la pêche de ces deux espèces conformément à l'article 313(5). Sans mentionner une telle extension, le paragraphe (3) de l'article 314 semble contredire le paragraphe (2) de l'article 314. Ce paragraphe serait moins obscur s'il était rédigé comme suit:

[*Text*]

"(3) Notwithstanding subsection (2) no person taking char pursuant to subsection (5) of section 313 shall use a net with a mesh size of less than five inches extension measure to fish for salmon."

Mr. Eglington: It took me a long time to work out what they were trying to do and technically the sections do achieve the particular result, which is to make sure that if you are taking advantage of a dispensation to catch one type of fish when you are setting up to catch another, you will not take advantage of that dispensation by using a net below a certain size. However, I think it could be done much more clearly than the way it has been done.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That would be to add the words "taking char pursuant to subsection 5 of Section 313." Those would be the words you would add there to clarify the situation. This happens to be with the department that has not yet brought in its . . .

Mr. Eglington: We can take it up with the Department of the Environment.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But it is under the Fisheries Act.

Mr. Eglington: Apparently Ministry of State (Fisheries) is a fiction, and the Ministry of the Environment answer for them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not know if Mr. Romeo LeBlanc wants to be called a fiction or not.

Mr. Eglington: I am advised that they have no legal staff, and it comes under Environment.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, the last two lines—I wonder if some explanation can be given for that where Mr. Eglington has stated that once an Instruments Officer for Fisheries is appointed, the drafting and meaning of Section 314(3) will be taken up with him. Is there a time limit on this? Is this imminent, or are we simply holding this in abeyance?

Mr. Eglington: Mr. Robinson, at the time that was written I assumed the Ministry of State (Fisheries) was a full-blooded animal and would in due course appoint an officer. But it seems that it has no legal staff and the legal work is done by the Ministry of the Environment. The Ministry of the Environment has now appointed an officer and we should contact them.

Mr. Robinson: These two lines should be left out.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, that can be excised from the printed part. I think that probably deals with it. It is a matter of clarification.

Really these regulations—the people are supposed to know regulations. As well, they are supposed to know the law, or at least it is argued that they should. Some of the stuff is so incomprehensible that it is rather frightening. If it can frighten brains such as ours it must be a terror to the poor fishermen on the coast of the Labrador, Senator Forsey.

[*Interpretation*]

«(3) Nonobstant le paragraphe (2), il est interdit à toute personne pratiquant la pêche de l'omble conformément au paragraphe (5) de l'article 313, de se servir pour la pêche du saumon d'un filet dont les mailles mesurent moins de 5» en extension complète.»

Lorsqu'un agent chargé des textes réglementaires concernant les Pêcheries aura été nommé, le libellé et l'interprétation de l'article 314(3) seront discutés avec lui.

M. Eglington: Il m'a fallu bien du temps pour comprendre ce qu'on essaie d'obtenir et, sur le plan technique, les articles de la loi atteignent leurs fins: S'assurer que les pêcheurs qui prennent une expèce de poissons autre que celle qui faisait le but de l'expédition ne le fassent pas délibérément en utilisant des filets moins gros. Cependant, on pourrait être un peu plus clair.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agirait d'ajouter les mots «pratiquant la pêche de l'omble conformément au paragraphe 5 de l'article 313». La phrase serait plus claire. Il s'agit toujours que ce ministère n'a pas encore . . .

M. Eglington: Nous pouvons nous adresser au ministère de l'Environnement.

Le coprésident (M. McCleave): Mais c'est la Loi sur les pêcheries qui est en cause.

M. Eglington: Le ministère d'État pour les pêches n'est encore que fiction, semble-t-il. C'est le ministère de l'Environnement qui a tout en main.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne sais pas si M. Roméo LeBlanc est bien d'accord.

M. Eglington: Il n'y a pas de personnel; il faut aller au ministère de l'Environnement.

M. Robinson: Je me demande si M. Eglington voudrait expliquer le dernier paragraphe. Lorsqu'un agent chargé des textes réglementaires concernant les pêcheries aura été nommé, le libellé et l'interprétation de l'article 314(3) seront discutés avec lui. S'agit-il de quelque chose qui est sur le point de se faire?

M. Eglington: Monsieur Robinson, au moment où j'ai écrit le commentaire, j'ai supposé que le ministère d'État pour les pêches était un animal bien en chair. Et qu'un agent chargé des textes réglementaires serait nommé rapidement. Pour l'instant, il n'y a personne qui puisse s'occuper du travail juridique; tout est fait par le ministère de l'Environnement. Le ministère de l'Environnement a maintenant un agent chargé des textes réglementaires et c'est avec lui qu'il faut communiquer.

M. Robinson: Il faudrait rayer ce dernier paragraphe.

Le coprésident (M. McCleave): Il faudra que ce soit supprimé. C'est probablement tout pour ce qui est de la question.

On s'attend à ce que les gens connaissent les règlements et la loi. Mais il y a bien des règlements qui sont tout à fait incompréhensibles et rébarbatifs. Si nous avons nous-mêmes du mal à nous y entendre, je me demande comment font les pauvres pêcheurs de la côte du Labrador.

[*Texte*]

We go to 68. If you thought the last was bad, this really is a problem, SOR/75-68, the latest amendments I gather under the Food and Drugs Act, the Food and Drug Regulations. I think your commentary should be printed.

SOR/75-68

FOOD AND DRUG REGULATIONS, amendment
Food and Drugs Act
P.C. 1975-191

March 6, 1975

In the absence of references to the relevant amendments to the Food and Drug Regulations made since December 1954, it is exceedingly difficult to assess the full import of this fresh batch of amendments. Prima facie there seems no reason to question them in terms of the Committee's criteria.

An office consolidation of the Food and Drug Regulations is awaited from the Ministry of National Health and Welfare. Of course, even when it will have been supplied to the Committee's staff it will not be available to the general public, who must have resort to the sifting of literally hundreds of amendments without the aid of footnote references to indicate the relevant amendments.

Mr. Robinson: Can we assume this will be followed up by our Counsel then?

• 1605

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well I am wondering, when we think about the report to the House that really the gist of it is that there are so many amendments now that come out, amendment after amendment to something that was originally started in 1954, over 20 years ago, that it must be almost defeating to people who are affected by them, to try to figure out just where they fit. Are there any other cases quite as bad as the Food and Drug Regulations?

Mr. Eglington: Well, the Fisheries ones are pretty bad, too. I do not think they are quite as bad because at least they are broken down into New Brunswick Fishery Regulations, Alberta Fishery Regulations, and so on. But there have been more food and drug amendments since these ones. These are January 29 and there have been more since.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But that must be the series of regulations that have been the most changed.

Miss Mayrand: Over 300 amendments.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Over 300 amendments since 1954.

Mr. Robinson: Well, Mr. Chairman, perhaps I was not clear. What I was really referring to, and asking if Mr. Eglington was following up, was the fact that in his last paragraph he refers to the office consolidation of food and drug regulations and he says it is awaited from the Ministry of Health and Welfare, and I am wondering, following up on this, if he would get it, because it probably would be helpful.

Mr. Eglington: I was advised by the instruments officer at Health and Welfare that he was putting one together for me. Well, if that means he is sitting down with scissors and paste and putting one together, I despair as to the length of time it might take. But I must say this problem has presented itself to my mind often and I thought no one would ever work these out. It is amazing, but somewhere in the trade people must keep an up-to-date consolidation going because I have had telephone calls from people in industry

[*Interprétation*]

Et si vous pensez que le dernier règlement était difficile, attendez de voir le DORS/75-68, soit les dernières modifications à la Loi des aliments et drogues, au Règlement sur les aliments et drogues. Le commentaire s'insère ici.

DORS/75-68

RÈGLEMENT SUR LES ALIMENTS ET DROGUES—Modification
Loi des aliments et drogues
C.P. 1975-191

Le 6 mars 1975

Comme on ne mentionne pas les modifications pertinentes apportées au Règlement sur les aliments et drogues depuis 1954, il est extrêmement difficile d'estimer toute l'importance de cette nouvelle série de modifications. A première vue, il ne semble pas y avoir de raison, selon les critères du Comité, de les disputer.

On attend du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social une codification du Règlement. Bien entendu, même lorsqu'elle aura été distribuée à tout le personnel du Comité, elle ne sera pas encore disponible au grand public qui doit passer au crible littéralement des centaines de modifications sans même l'aide de renvois au bas de la page indiquant les modifications pertinentes.

M. Robinson: Notre conseiller donc suivra cette question de près.

Le coprésident (M. McCleave): Je songe à notre rapport à la Chambre. Il me semble qu'avec tous ces amendements qui interviennent depuis 1954, soit depuis 20 ans, il doit être extrêmement pénible pour les gens censés les connaître de faire le point. Y a-t-il des cas aussi difficiles que celui des Règlements sur les aliments et drogues?

M. Eglington: Les règlements des Pêches ne sont pas faciles non plus. Au moins, ils sont répartis par province, Nouveau-Brunswick, Alberta, etc. Il ne faut pas oublier qu'il y a eu d'autres amendements à la Loi des aliments et drogues depuis le 29 janvier.

Le coprésident (M. McCleave): C'est sûrement la série de Règlements qui a été modifiée le plus souvent.

Mlle Mayrand: Il y a eu plus de 300 modifications.

Le coprésident (M. McCleave): Trois cents modifications depuis 1954.

M. Robinson: Je ne sais pas si je me suis bien exprimé tout à l'heure lorsque j'ai demandé si M. Eglington allait suivre la question de très près. Je faisais allusion au dernier paragraphe où il est question de la codification du Règlement. Il précise qu'il attend toujours ladite codification du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. J'espère qu'il l'obtiendra parce qu'elle pourrait être utile.

M. Eglington: L'agent chargé des textes réglementaires pour le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social m'assure qu'il est en train de faire ce travail pour moi. S'il veut dire qu'il entend faire un travail de collage, je me demande quand je pourrai avoir le résultat de son travail; mais je dois dire que je me suis souvent posé la question de savoir si les gens parviennent à comprendre tous ces règlements. Il doit y avoir dans l'industrie des codifications parce que je reçois des appels de gens qui me

[*Text*]

and so on and they have got onto amendments in regulations a day or two after they had been published. So somebody, somewhere, must be running a commercial service to produce these things—pastry cooks or food manufacturers or whatever.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Was there not some evidence before the MacGuigan Committee when we were originally concerned with this problem that proposed regulations or regulations would be sent out to the trades affected, that the government was trying to make an attempt in that direction so that the public affected could be advised.

Now, what are we dealing with here? We are really dealing with the food trade and bakeries.

Mr. Eglington: Well, it is easy to meet trades people.

Mr. Railton: Mr. Chairman, I have a question.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, Dr. Railton.

Mr. Railton: Mr. Chairman, it is mainly Schedule K: Reasonable daily intake for various foods.

Is this a desirable amount for people, or is it just reasonable to say that if you are selling something over the counter this is today's rations, as it were. What is your idea of having a reasonable daily intake at all.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Can you people answer that.

Mr. Railton: I am wondering how it got into this.

Mr. Eglington: How Schedule K got in here?

Mr. Railton: How it got into the thing at all. I am just wondering who decides what is a reasonable daily intake, and for what reason, what purpose?

Mr. Eglington: What is a reasonable . . .

Mr. Railton: Yes, what is a reasonable intake of certain foods, and why would it be described as such?

Mr. Eglington: It would be described as such, Dr. Railton, of course, in the act; in the regulations there will be provision for prescribing and putting it in a schedule.

No, I cannot answer the question as to what the rationale for doing it is.

Mr. Railton: I do not see why you would tell anybody this is a reasonable amount of a certain food to take in a day. I see they have 1 oz of nuts, for instance. This is a rather nutty idea to me—telling how much milk you can drink and how much butter you should take. I think this is unrelated to any diet or schedule. So Schedule K is under question, in my mind, as being helpful to anybody.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, it seems to me that this illustrates precisely the point that was being made earlier by counsel, that there is such an enormous mass of this stuff that the person who is trying to find out about it is baffled in precisely the same way as you are baffled by it, Dr. Railton, and, I might add, I am, and I think probably all of us here.

[*Interpretation*]

parlent de telle ou telle modification des règlements quelques jours à peine après la publication. Il y a des gens dans l'industrie qui sont au courant, les pâtissiers, les manufacturiers, je ne sais pas.

Le coprésident (M. McCleave): N'en a-t-il pas été question devant le Comité MacGuigan qui avait été d'abord chargé d'examiner le problème? Les projets de règlements et les modifications au Règlement devaient être envoyés aux intéressés.

Le gouvernement devait faire un effort en ce sens. L'industrie visée ici est l'industrie des pâtisseries.

M. Eglington: Il est facile de rencontrer les intéressés.

M. Railton: Monsieur le président, j'aurais une question à poser.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous en prie, monsieur Railton.

M. Railton: Je veux parler de l'Annexe K—Ration quotidienne normale pour divers aliments.

Quelle est l'idée? S'agit-il de dire aux gens quelle doit être leur ration quotidienne ou est-ce quelque chose qui concerne simplement la vente? Que constitue la ration quotidienne normale?

Le coprésident (M. McCleave): Quelqu'un peut répondre?

M. Railton: Je me demande ce que l'Annexe fait dans le Règlement.

M. Eglington: Vous parlez toujours de l'Annexe K?

M. Railton: Qu'est-ce que l'Annexe a à voir avec le Règlement? Qui décide de ce que doit être la ration quotidienne normale et pour quelle raison?

M. Eglington: Ce qui est normal . . .

M. Railton: Pourquoi procède-t-on de cette façon, avec une description aussi détaillée?

M. Eglington: La loi doit prévoir que dans les règlements les détails sont impliqués.

Je ne vois pas d'autres raisons.

M. Railton: Je ne vois pas comment on peut dire à quelqu'un qu'il s'agit là de la ration quotidienne normale. Il y a par exemple une once de noix. C'est une idée tout à fait folichonne. On ne peut pas dire aux gens de boire tant de lait et de manger tant de beurre. Je doute fort que l'Annexe K puisse être de quelque utilité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela vient renforcer le point de vue du conseiller tout à l'heure lorsqu'il disait qu'il y a tellement de documents, tellement de règlements, qu'il devient impossible de savoir à quoi s'en tenir. Tout le monde doit être un peu perdu, comme vous l'êtes, monsieur Railton, comme je le suis moi-même, à la lecture de tout cela.

[*Texte*]

What is this doing in here? What is it related to? Is it prescribed for something in a particular context or what does it mean?

• 1610

Mr. Robinson: Maybe it should be referred to the Department of Consumer and Corporate Affairs so the consumers will know how much of each of these commodities they need to have and not what they want to have per day.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If I can exercise a bit of suspicion, I suspect it may have just been a translation into the grams and weights under the metric system.

Mr. Eglington: I think Mr. Railton's question relates to why Schedule K exists at all and the only answer I can give to that, Mr. Railton, is that Parliament in its wisdom has seen fit to give them the power to make such a schedule and to what particular end without copies of the regulations I cannot say.

Mr. Railton: We would have no reason to change it now, I suppose, but I think it would not be a bad idea to ask them why.

Mr. Eglington: We can certainly find out what Schedule K is about.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think that is highly desirable. I suppose the problem is, following up what the Joint Chairman said, that the original Schedule K, or if not the original the one immediately preceding this, was all in ounces, fluid ounces and so forth, and they want to put in the metric equivalents.

Mr. Eglington: Without the office consolidation and, of course, the relevant amendments are not put in the footnotes, I could not even tell you at this point when Schedule K was enacted or where it first came from.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have our source in the department who will be no doubt interested in the commentary that we have.

That might be a notation, Mr. MacKenzie, for the purposes of our report to Parliament, the question as to how effective regulations can be when they are amended so many times that it is extraordinarily difficult to find out what is intended by them. This will be one example but I am sure we could find others, such as the Fisheries Regulations.

The next one is without commentary, SOR 75-71, The Canada Shipping Act, Load Line Regulations (Inland). The next then is SOR 75-72, Chicoutimi Water Tariff By-Law. There is a very brief commentary there which may be printed.

SOR/75-72

CHICOUTIMI WATER TARIFF BY-LAW
National Harbours Board Act
P.C. 1975-202

March 10, 1975

Section 6 provides for the exclusion of the liability of the National Harbours Board and its indemnification by the user after the manner considered by the Committee at its meeting of November 21, 1974 in other By-laws made under the National Harbours Board Act. The word "réclamation" is again used in the French text. This by-law will be dealt with along with those others.

[*Interprétation*]

Quelle utilité a l'annexe? Que signifie-t-elle exactement? S'applique-t-elle à un domaine bien précis?

M. Robinson: Il faudrait consulter le ministère de la Consommation et des Corporations afin de savoir ce qu'elle signifie pour les gens.

Le coprésident (M. McCleave): Il est toujours possible qu'on ait voulu simplement faire la conversion des onces aux grammes.

M. Eglington: Mais M. Railton met en doute la raison d'être de l'Annexe K. La seule réponse que je puis lui donner, c'est que le Parlement a cru bon dans sa sagesse d'accorder à quelqu'un le pouvoir de rédiger une telle annexe. A quoi sert-elle exactement? Je ne puis vous le dire sans d'abord consulter le Règlement lui-même.

M. Railton: Il n'y a pas de raison de faire de changements maintenant, mais ce ne serait pas une mauvaise idée de demander au ministère pourquoi une telle annexe figure au Règlement.

M. Eglington: Nous pouvons certainement savoir à quoi sert l'Annexe K.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce serait une bonne chose. Pour en revenir à ce que disait tout à l'heure le coprésident, il est permis de croire que l'Annexe K qui précédait celle-ci donnait toutes les mesures en onces, en onces liquides et le reste, et qu'on a voulu faire la conversion au système métrique.

M. Eglington: Sans la codification, et évidemment les modifications qui s'y rattachent ne figurent pas au bas de la page, je ne peux vous dire à quand remonte l'Annexe K ou même d'où elle vient.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons un contact au ministère; il sera sans doute intéressé aux observations qui viennent d'être faites.

C'est peut-être quelque chose à ajouter, monsieur MacKenzie, en prévision de notre rapport au Parlement, cette question de l'utilité des règlements lorsqu'ils sont modifiés si souvent et qu'ils deviennent absolument incompréhensibles pour tout le monde. Ce pourrait être un exemple; je suis sûr qu'il y en a d'autres, par exemple, les règlements des pêches.

Le règlement suivant est sans commentaire; il s'agit de DORS/75-71—Loi sur la marine marchande du Canada—Règlement sur les lignes de charge (eaux intérieures). Le suivant est le DORS/75-72—Tarif du service d'eau de Chicoutimi. Il y a un commentaire bref qui s'insère au compte rendu.

DORS/75-72

TARIF DU SERVICE D'EAU DE CHICOUTIMI
Loi sur le conseil des ports nationaux
C.P. 1975-202

Le 10 mars 1975

L'article 6 prévoit que le Conseil des Ports nationaux ne sera pas tenu responsable et devra être indemnisé, par la personne qui demande le service d'eau, de la manière envisagée par le Comité en réunion, le 12 novembre 1974, dans d'autres règlements établis en vertu de la Loi sur le Conseil des Ports nationaux. Le mot «réclamation» est encore utilisé dans la version française. Ce règlement sera étudié de concert avec d'autres.

[*Text*]

Mr. Robinson: So the recommendation is, I guess, the last sentence in the comment: This by-law will be dealt with along with others.

Mr. Eglington: These are being dealt with Mrs. Temple. Poor, hard-pressed Mrs. Temple at the Ministry of Transport; it is incredible the number of things we have sent on her desk.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We want to justify that special classification he has.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is right. The next one Special Services and Fees Regulations, SOR 74-1 and SOR 74-625; these concern the Post Office Act. I think the three points in the commentary can be printed at this stage of our proceedings.

SOR/74-1

SPECIAL SERVICES AND FEES REGULATIONS
Post Office Act

July 23, 1974

1. In section 6(1) the reference to section 21 should be to section 22 which relates to the payment of indemnity. Section 21 relates to the passage of parcels of intoxicating liquor by fourth class mail.

2. There is an error in the French version of section 14(2)(a) which should read «lorsque le droit payé conformément au paragraphe . . .» in lieu of «lorsque le montant du remboursement ne dégraphe . . .»

3. Neither of the above matters has been attended to in the subsequent amendments, SOR/74-539; SOR/74-625.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This really deals with special delivery and the like, but the special delivery that is within the post office operations.

Mr. Robinson: As a suggestion that is incorrect, to make that correct; obviously it is a typographical error.

Mr. Eglington: The appropriate course is to point this out to the Postmaster General's department and suggest that they amend the error.

Mr. Robinson: On a point of interest, what is the difference in meaning in that French change that is suggested. I wonder if Miss Mayrand could tell us. What is the difference in comment No. 2.

Miss Mayrand: I think it is a typographical error.

Mr. Robinson: No, that is certainly not . . .it says:
. . .«lorsque le droit payé conformément au paragraphe . . .»

And the other is:
. . .«lorsque le montant du remboursement ne dégraphe . . .»

Miss Mayrand: "*Dégraphe*" does not mean anything.

[*Interpretation*]

M. Robinson: Je suppose que la recommandation se trouve dans la dernière phrase du commentaire. Ce règlement sera étudié de concert avec d'autres.

M. Eglington: C'est M^me^ Temple qui s'en occupe, cette pauvre M^me^ Temple, du ministère des Transports; c'est incroyable tout ce que nous avons pu lui envoyer.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous voulons pouvoir justifier de cette classification spéciale.

Le coprésident (M. McCleave): C'est exact. Le règlement suivant est le Règlement sur les droits postaux de services spéciaux, DORS/74-1 et DORS/74-625; il s'agit de la Loi sur les postes. Il y a un commentaire en trois points qui s'insère ici au compte rendu.

DORS/74-1

RÈGLEMENT SUR LES DROITS POSTAUX DE SERVICES SPÉCIAUX
Loi sur les postes

Le 23 juillet 1974

1. A l'article 6(1) la référence à l'article 21 devrait s'appliquer à l'article 22 qui porte sur le paiement de l'indemnité. L'article 21 a trait à l'expédition de colis de boisson alcoolisée par le courrier de quatrième classe.

2. il y a une erreur dans la version française de l'article 14(2)(*a*) qui devrait se lire comme suit: «lorsque le droit payé conformément au paragraphe . . .» au lieu de «lorsque le montant du remboursement ne dégraphe—«

3. Aucune des erreurs mentionnées ci-dessus n'a été corrigée par les amendements subséquents, DORS/74-539; DORS/74-625.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit des services spéciaux qu'offrent les Postes.

M. Robinson: Je suppose qu'il faut corriger ce qui est de toute évidence une erreur typographique.

M. Eglington: La procédure veut qu'on demande au ministère des Postes de corriger cette erreur.

M. Robinson: Simplement par curiosité, quelle est la différence entre les deux textes en français. M^lle^ Mayrand peut peut-être nous éclairer là-dessus.

Mlle Mayrand: Je crois qu'il s'agit d'une erreur typographique.

M. Robinson: Il y a plus que cela. Le premier texte dit:
. . . «lorsque le droit payé conformément au paragraphe—»

L'autre est le suivant:
. . . «lorsque le montant du remboursement ne dégraphe—»

Mlle Mayrand: Le terme «dégraphe» ne veut rien dire en français.

[*Texte*]

Mr. Robinson: Do they both mean the same?

Miss Mayrand: No, I think the other one is the good one as a translation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): "*Dégraphé*", I am told, means to remove a staple.

• 1615

Miss Mayrand: Yes, that is about it. I never can read . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): What great genius thought up that one?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Somebody poised to strike again if he is given any leeway.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The first comment I make is that the mistake there suggests that somebody has been enjoying the benefits of Section 21, the passage of parcels and intoxicating liquor by fourth class mail.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The next one is income tax regulations. It is suggested by counsel that they be held for detailed scrutiny with other income tax regulations.

I think since we do not want to find that we show up at that particular meeting, most of us, without all the material, we should consider that perhaps the income tax material from last day that has been put over and this perhaps members could take out and let the rest of it be withheld until we do have a full income tax meeting. So, if you would not mind putting that in a different part of your filing system . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is a whole new act now that should be gone through, is there not? I suppose that complicates matters still further.

Mr. Eglington: There is one of those every year.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Meat Inspection Regulations, SOR/74-259 and SOR/75-59. The latter is without commentary but the former has three points, including the perennial about failure to recite the enabling sections. This was done back in September, I gather, or even before, so that we do not make a particular point about that here, but points number 2 and 3 we will print.

Some hon. Members: Agreed.

SOR/74-259

MEAT INSPECTION REGULATIONS, amendment
Meat Inspection Act
P.C. 1974-889

September 16, 1974

2. Section 3(2) of the Regulations provides that the provisions of section 3(1) shall come into force on 18th April 1974, 23 days before the Regulations were made, 24 days before they were registered and fully 38 days before publication in the Gazette. While the provisions of s.9 of the Statutory Instruments Act have been complied with and no technical objections can be raised to the retroactive effect, it must be noted, *first* that the Meat Inspection Act nowhere expressly provides for a retroactive effect for its own provisions or for the regulations made under it, and, *secondly*, that section 3(1) provides for the basis of the levying of fees for inspection services outside scheduled hours of operation of meat works. It is hard to imagine one good reason why this retroactive effect could be considered necessary, especially when the effect is indirectly to impose charges.

[*Interprétation*]

M. Robinson: Les deux textes disent la même chose?

Mlle Mayrand: C'est le premier texte qui est la bonne traduction.

Le coprésident (M. McCleave): «Dégrapher» signifie enlever des broches.

Mlle Mayrand: C'est à peu près cela.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je me demande à quel grand génie nous devons ce texte-là.

Le coprésident (M. McCleave): C'est sûrement quelqu'un qui est capable de récidiver si on lui donne la moindre chance.

Le coprésident (sénateur Forsey): L'erreur aura sans doute permis à quelqu'un d'utiliser l'article 21 pour expédier des colis de boisson alcoolisée par le courrier de quatrième classe.

Le coprésident (M. McCleave): Le règlement suivant a trait à l'impôt. Le conseiller préfère qu'il soit mis de côté avec les autres règlements de l'impôt pour étude plus approfondie.

Nous ne voudrons sûrement pas être pris au dépourvu lorsque viendra le moment de tenir une réunion sur les règlements de l'impôt. Nous pouvons mettre de côté tous les documents qui s'y rattachent. Je suis sûr que nous pouvons trouver un endroit sûr dans nos classeurs . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): La nouvelle loi vient compliquer les choses un peu, je suppose.

M. Eglington: Il y en a une nouvelle tous les ans.

Le coprésident (M. McCleave): Les Règlements sur l'inspection des viandes, DORS/74-259 et DORS/75-59. Il n'y a pas de commentaire relativement au dernier, mais il y en a un en trois points concernant le premier, y compris cette question de la citation des articles d'habilitation qui revient sans cesse. Le commentaire a été rédigé en septembre, peut-être même avant; nous pouvons donc nous en tenir aux deuxième et troisième points.

Des voix: D'accord.

DORS/74-259

RÈGLEMENTS SUR L'INSPECTION DES VIANDES—MODIFICATION
Loi sur l'inspection des viandes
C.P. 1974-899
16 septembre 1974

2. L'article 3(2) des Règlements fixe le 18 avril 1974 comme date d'entrée en vigueur de l'article 3(1), c'est-à-dire 23 jours avant son adoption, 24 jours avant son enregistrement et 38 jours avant sa publication dans la Gazette. On a bien respecté l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires et techniquement on ne peut rien reprocher à la rétroactivité de l'article 3(1). Mais il y a lieu de noter: 1°, que la Loi sur l'inspection des viandes ne prévoit nulle part expressément la rétroactivité de ses propres dispositions ou de ses règlements d'application; 2°, que l'article 3(1) ouvre la porte à la perception d'une taxe d'inspection pour la fourniture du service en dehors des heures normales d'activité. On voit mal en quoi la rétroactivité était nécessaire, étant donné surtout qu'elle porte indirectement sur la perception de taxes.

[*Text*]

3. On three occasions on which the English words "any obnoxious quality" are used (sections 6(q), 7(gg) and 7(ll)(i)), the French version reads "aucune caracteristique désagréable". However, in section 7(o)(i) the same English expression is rendered in French as "un caractère toxique ou nocif" which would seem to give to the French text a less strict meaning.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, what do you say as so to that?

Mr. Eglington: I think, with paragraph 2, the appropriate course is to direct another letter to the Clerk of the Privy Council asking him to furnish the reasons that were provided to him as to why it was necessary that this should come into effect in advance.

Mr. Robinson: Why do we not recommend that there be a retroactive section placed in the act?

Mr. Eglington: In the Meat Inspection Act?

Mr. Robinson: Yes.

Mr. Eglington: The problem with that, I think, Mr. Robinson, is that it would then imply the repeal, as far as that act was concerned, of the provisions of the Statutory Instruments Act, which do at least provide that sort of protection for using retroactive effect. That is the furnishing of the reasons for . . .

Mr. Robinson: I am thinking of covering this difficulty that appeared, as you have indicated, that there was a delay of 23 days and 24 days and 38 days and so on; that if they pass something retroactively just to cure this situation . . .

Mr. Eglington: It is cured legally in this sense because the provisions of Section 9 of the Statutory Instruments Act had been complied with which does not permit this sort of delay, but it does seem in this instance that there has been an unconscionable delay, particularly when the levying of fees is involved.

Mr. Robinson: But you have indicated that nowhere is it expressly provided . . .

Mr. Eglington: In the Meat Inspection Act. That is correct.

Mr. Robinson: You do not really see any problem then?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is it not a serious problem indeed that somebody should be told a month later or advised perhaps a month or two later that the fees that should have been paid were higher than the ones he expected to pay? Is that not what has happened here?

Mr. Eglington: Fortunately or unfortunately, the Statutory Instruments Act does provide a mechanism by which that result can in fact be achieved. As long as the terms of Section 9 are complied with, the regulations can be given a retroactive effect. But it is always open to us, of course, to say that we think this is bad and should only be used in exceptional cases, and why was it done here?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is a very unusual use of a power. I could see it happening on occasion but in this case, it just seems to . . . I imagine there must be a fair amount of money that is paid under the act for inspection, and to have something like this happen without, as far as I know or perhaps anybody here knows, any reason why it should have happened this way . . . I think that they at least should explain why this step was taken.

[*Interpretation*]

3. Le texte anglais utilise l'expression «any obnoxious quality» aux articles 6(q), 7(gg), 8(11)(i) et 7(o)(i). Dans les trois premiers cas, l'expression française correspondante est «aucune caractéristique désagréable», alors que dans le quatrième cas le texte français utilise «un caractère toxique ou nocif», ce qui rend le texte français moins strict.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, vos observations, s'il vous plaît.

M. Eglington: Je pense que la façon de procéder pour le paragraphe 2 est d'envoyer une autre lettre au greffier du Conseil privé en lui demandant de donner les raisons, dont on a dû lui faire part, pour lesquelles il a été décidé de procéder avant la publication.

M. Robinson: Pourquoi ne recommandons-nous pas qu'il y ait un article à effet rétroactif dans la loi?

M. Eglington: Dans la Loi sur l'inspection des viandes?

M. Robinson: Oui.

M. Eglington: Le problème, monsieur Robinson, est que cela irait à l'encontre de la Loi sur les textes réglementaires, qui a le mérite de prévoir quelque sauvegarde quant à ce genre de procédure. Il s'agit simplement d'obtenir la raison . . .

M. Robinson: Il s'agit d'éviter ce problème de la publication des règlements 23, 24 ou 38 jours en retard; une disposition à effet rétroactif pourrait . . .

M. Eglington: Le problème est en partie résolu du fait des dispositions de l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires; l'article a été respecté dans une certaine mesure en ce sens qu'il n'y a pas eu retard déraisonnable, surtout en ce qui concerne les droits.

M. Robinson: Mais vous avez dit qu'il n'y avait pas de dispositions qui prévoyait . . .

M. Eglington: Dans la Loi sur l'inspection des viandes.

M. Robinson: Dans ce cas, vous ne voyez pas de problèmes?

Le coprésident (M. McCleave): Vous dites qu'il n'y a pas tellement de problème lorsque quelqu'un apprend un mois ou deux mois en retard que les droits qu'il doit acquitter ont été augmentés? C'est bien ce qui se produit dans le cas que vous avez relevé, n'est-ce pas?

M. Eglington: Heureusement ou malheureusement, la Loi sur les textes réglementaires prévoit un moyen de s'en sortir dans le cas que je soumets. En autant que l'article 9 est respecté, les règlements peuvent avoir un effet rétroactif. Nous pouvons toujours nous opposer à ce genre de procédure et recommander qu'elle ne soit utilisée que dans de très rares cas. Nous pouvons toujours demander pourquoi elle a été utilisée dans ce cas-ci.

Le coprésident (M. McCleave): C'est une procédure étrange. Je sais qu'il y a des cas où elle pourrait être justifiée, mais il me semble . . . Il doit y avoir des sommes considérables qui sont versées pour les inspections; je ne peux pas voir pourquoi on a décidé de procéder de cette façon dans ce cas-ci . . . Nous avons droit à une explication certainement.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should think so. It comes directly under one of our criteria, does it not?

Mr. Eglington: That is correct.

Mr. Robinson: I think that is a good suggestion. I would like to know.

Mr. Eglington: Subsequently, Mr. Robinson, the Committee might be reminded to report to Parliament that Section 9, for instance, of the Statutory Instruments Act should be limited to apply only in circumstances where the enabling statute does specifically allow the making of a retroactive regulation. As it stands now, being a statute of 1972, it simply allows the use of this machinery for bringing regulations into effect before registration.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will have the explanation and it will be considered at a future meeting.

• 1620

We get now to the National Energy Board's Rules of Practice and Procedure, SOR 75-41 and SOR 73-273. There is a commentary with SOR 73-273, and I think this could be printed.

SOR/73-273

NATIONAL ENERGY BOARD RULES OF PRACTICE AND PROCEDURE, amendment
National Energy Board Act

March 6, 1975

The Rules of Practice and Procedure of the National Energy Board (23 October 1959) were registered as SOR/72-413 as required by section 32 of the Statutory Instruments Act. A reference to the Rules as SOR/72-413 should appear in a footnote reference.

The Rules were not published, as publication is not required for statutory instruments registered pursuant to section 32 and the general practice of non-publication has been adopted, although publication is not prohibited.

The original Rules have been made available by the National Energy Board, and these present amendments, assessed in the light of the original Rules, do not call for comment.

Mr. Robinson: I understand, Mr. Chairman, that there is no recommendation under SOR 73-273?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, but you might want to make a commentary on that. Are these Rules of Practice and Procedure available to everybody who wants to go before the National Energy Board?

Mr. Eglington: They are. The board will make them freely available on request. There is that to be said about it. It is, unfortunately, another one of those gaps which, either accidentally or intentionally, were left in the Statutory Instruments Act. They swept up all the new categories of statutory instruments and said, henceforth they must be registered and published; but those that were of this type, and were made before the act comes into force, need only be registered to be of continuing validity and need not be published. For reasons which, perhaps, the Clerk of the Privy Council might one day like to answer, or give upon request to the Committee, a general practice has been adopted of not publishing and merely registering—although there is certainly nothing to stop their being published.

[*Interprétation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Je le pense aussi. C'est quelque chose qui a à voir avec l'un de nos critères, n'est-ce pas?

M. Eglington: En effet.

M. Robinson: La suggestion est excellente. Je suis curieux de savoir.

M. Eglington: Le Comité doit peut-être rappeler au Parlement que l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires doit être limité de sorte qu'il s'applique seulement lorsque la loi habilitante prévoit spécifiquement la possibilité de procéder rétroactivement. Comme il s'agit d'une loi qui remonte à 1972, il est permis d'utiliser la procédure pour rendre applicables des règlements avant leur enregistrement.

Le coprésident (M. McCleave): Nous aurons une explication et nous pourrons l'examiner à une réunion ultérieure.

Nous en sommes aux Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie, DORS/75-41 et DORS/73-273. Il y a un commentaire qui est joint au DORS/73-273. Il s'insère ici.

DORS/73-273

RÈGLES DE PRATIQUE ET DE PROCÉDURE DE L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE—Modification
Loi sur l'office national de l'énergie

Le 6 mars 1975

Les règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie (23 octobre 1959) ont été enregistrées (DORS/72-413) conformément aux dispositions de l'article 32 de la Loi sur les textes réglementaires. Une référence aux Règles établies dans le DORS/72-413 devrait figurer en note au bas de la page.

Les Règles n'ont pas été publiées, car la publication n'est pas exigée pour les textes réglementaires enregistrés conformément à l'article 32 et la pratique générale de non-publication a été adoptée, bien que la publication ne soit pas interdite.

Les Règles originales sont disponibles à l'Office national de l'énergie et les modifications actuelles, considérées à la lumière des règles originales, ne nécessitent pas de commentaires.

M. Robinson: Il n'y a pas de recommandation comme telle sous DORS/73-273?

Le coprésident (M. McCleave): Non, mais il faut voir si les Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie sont accessibles à tous ceux qui veulent se présenter devant l'Office.

M. Eglington: Elles le sont. L'Office les cède sur demande. C'est une bonne chose. Mais c'est malheureusement, je ne sais pas si c'est voulu ou non, une autre des faiblesses de la Loi sur les textes réglementaires. La Loi prévoit que les nouveaux textes réglementaires doivent tous être enregistrés et publiés, mais tous ceux qui précèdent l'entrée en vigueur de la Loi peuvent simplement être enregistrés sans être publiés. Pour des raisons qui viendront peut-être un jour volontairement du Greffier du Conseil privé, ou à la suite d'une demande du Comité, la pratique veut que cette catégorie de textes réglementaires fassent l'objet simplement d'un enregistrement et ne soient pas publiées, même s'il n'y a rien qui l'empêche.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What about other adninistrative tribunals? Is it their practice to publish, or just to have the rules available and printed for them and send them out to somebody who is interested in going before them?

Mr. Eglington: If they were made subsequent to January 1, 1972, they will have to be published. But if they were made before that, they need not be published. The standard rule seems to be not to publish them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): These were made way back in 1959.

Mr. Eglington: I have a copy of them here, if anybody is interested.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, I do not think it is of interest, really, with regard to them; I am just thinking of the public right to have these things available. We do not take exception to the rules that they themselves have made, but we are involved with the issue as to whether they should be published in some wider form than they are published now. Is that not the question?

Mr. Eglington: That is the question, but the Statutory Instruments Act merely requires that the instruments in this class be registered, it does not require that they be published. There is no authority, in any way, to tell the National Energy Board to apply to the Privy Council Office and have them published in the *Canada Gazette*. Just why it was that Section 32 was made in that fashion, I do not know.

Mr. Robinson: There was a question I was going to ask. A couple of weeks ago, I think, we had received some correspondence from a Mr. Ross. He had given an opinion which, apparently differed from what the Committee thought. I think at that time it was referred back to Mr. Eglington for him to consider his opinion on Mr. Ross's opinion with regard to this obscure type of instrument that was not supposed to be within our jurisdiction. This may be very important in the future. I wondered if, perhaps, we could get that opinion before too long? It might be necessary in making some of our deliberations.

Mr. Eglington: I shall try.

Mr. Robinson: I realize that you are pressed, I do not really want you to be pushed that hard, but it seemed to me that there was a difference there that should be resolved.

Mr. Eglington: I suspect, Mr. Robinson, it will come to a head. I have had some correspondence with Customs and Excise over the remission orders that were, at one time before the Committee. Amongst other things, they had taken rather obliquely, the point that the remission order may not be a statutory instrument, so I have asked them to comment on that point as well before bringing the rest of it forward.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I take it that it is very unlikely that we will be meeting next Thursday. Mr. Baldwin, would this be correct?

Mr. Baldwin: It is most unlikely. It depends on a lot of things, but I would say that the percentages were pretty good that we will be out in retreat somewhere far from Ottawa on Thursday.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Que font les autres tribunaux administratifs? Ont-ils l'habitude de publier ces textes ou se bornent-ils à les faire imprimer pour leur propre usage, quitte à les céder à ceux qui en font la demande et qui doivent comparaître devant eux?

M. Eglington: Si les textes ont été rendus applicables après le 1er janvier 1972, ils ont dû être publiés. Dans le cas contraire, il n'y a pas d'obligation. La règle semble être de ne pas le faire.

Le coprésident (M. McCleave): Ces règles remontent à 1959.

M. Eglington: J'en ai un exemplaire ici , si quelqu'un est intéressé.

Le coprésident (M. McCleave): Non, je ne pense pas que cela puisse servir; je pensais simplement au droit du public d'avoir accès à ces documents. Nous n'avons rien contre les règles elles-mêmes, mais nous nous demandons si elles ne devraient pas être publiées plus largement qu'elles ne le sont actuellement. C'est bien cela?

M. Eglington: Oui, mais il y a aussi le fait que la Loi sur les textes réglementaires ne prévoit pas l'obligation de publier pour cette catégorie de textes. Il n'y a rien actuellement pour obliger l'Office national de l'énergie à faire le nécessaire auprès du Bureau du Conseil privé et à faire imprimer ces règles dans la *Gazette du Canada*. Pourquoi a-t-on décidé de procéder de cette façon avec l'article 32, je ne sais pas.

M. Robinson: I ly a une question que je veux poser depuis tout à l'heure. Il y a quelques semaines, nous avons reçu une lettre d'un certain M. Ross. Il nous donnait une opinion qui différait de ce que le Comité avait cru jusque là. La lettre a été confiée à M. Eglington pour qu'il puisse examiner l'argumentation de M. Ross quant à ce genre de texte réglementaire obscur qui n'est pas censé relever de notre juridiction. C'est un point qui peut être très important et qui peut influer sur l'avenir de nos délibérations. Pouvons-nous nous attendre à une réponse bientôt à ce sujet?

M. Eglington: Je ferai de mon mieux.

M. Robinson: Je sais que vous avez beaucoup de travail; je ne veux pas vous presser, mais il me semble que l'écart était considérable entre les deux positions.

M. Eglington: Il y aura du nouveau. J'ai communiqué avec les Douanes et Accise au sujet de ces ordres de remise dont a été saisi un moment le Comité. Les responsables considèrent, selon un point de vue un peu étroit, que les ordres de remise ne sont pas des textes réglementaires. Je leur ai demandé de s'expliquer avant d'apporter le reste.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose que nous ne pouvons pas nous attendre à nous réunir jeudi. C'est bien cela, monsieur Baldwin?

M. Baldwin: C'est très peu probable. C'est loin d'être certain encore, mais nous avons de bonnes chances d'être très éloignés d'ici jeudi.

[*Texte*]

• 1625

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And the week that we do come back, is there a possibility that you would like to be witness on your measure on the Tuesday regarding the public's right of access?

Mr. Baldwin: I would, indeed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good. So we will look forward to that and to the resumption of our study of Statutory Instruments.

This concludes our business, but I would ask that nobody leave . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Excuse me, Mr. Chairman. Half a jiffy. There is one question I would like to ask, and one point I think I ought to mention arising out of something you said earlier. I should have warned you of this beforehand and I forgot to do so.

I received something called *Canadian Forces Administrative Orders.* Can anybody tell me why I received this? I assumed it came to me in my capacity as a member of the Committee but I could not see that it had anything particularly to do with us.

Mr. Eglington: We are getting those at the office and you are perhaps going to get a box-load every week too, I do not know.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not know. If my memory serves me, a few meetings ago there was a suggestion—I cannot remember whether it was a formal decision by the Committee—that we should mention to the proper authorities the desirability of having amendments to the Statutory Instruments Regulations given to us for consultation beforehand. Am I correct in that?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This was a point that was considered. I cannot recall whether we decided that this should be done.

Mr. Eglington: It was explored.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I had a note . . .

Mr. Eglington: The decision was taken that it should be pursued.

The Joint Chairman (Senator Forsey): My understanding was that there had been some kind of decision, so I wrote a rather delicate letter merely saying that the Committee was inclined to think it might be consulted in regard to amendments to the Statutory Instruments Regulations. I addressed this to the President of the Privy Council, if I remember correctly. He wrote back and said that it was a policy matter and he was referring it to his colleague, the Minister of Justice. He wrote and said it was a policy matter and it would be discussed. I do not have the letters here but that is the substance of them—two very brief letters, both saying "policy matter" and "would have to be discussed with colleagues." So I thought I ought to report that I had taken this action, which I understood to

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Et la semaine de notre retour, serait-il possible que vous vouliez bien témoigner le mardi, au sujet de votre mesure, relative au droit d'accès du public?

M. Baldwin: Bien entendu.

Le coprésident (M. McCleave): Bien. Nous allons donc attendre cela et la reprise de notre études des textes réglementaires.

Ainsi prennent fin nos travaux, mais j'aimerais que personne ne parte . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Je m'excuse, monsieur le président, juste une seconde. Il y a une question que j'aimerais poser et quelque chose que je devrais mentionner à la suite de ce que vous avez dit un peu plus tôt. J'aurais dû vous en avertir à l'avance, mais j'ai oublié de le faire.

J'ai reçu un document intitulé *Décrets administratifs des forces armées canadiennes.* Quelqu'un peut-il me dire pourquoi je l'ai reçu. Je suppose que je l'ai reçu en tant que membre de ce Comité, mais je n'ai pas pu voir en quoi cela pouvait bien nous concerner.

M. Eglington: Nous en recevons également au bureau et vous en recevrez aussi une caisse pleine toutes les semaines, je ne sais pas pourquoi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne sais pas pourquoi. Si ma mémoire est exacte, il y a quelques réunions de cela, il a été suggéré—je ne me souviens pas si cela a fait l'objet d'une décision officielle du Comité—que nous mentionnions aux autorités responsables qu'il était souhaitable que les amendements aux textes réglementaires nous soient communiqués, pour consultation, à l'avance. N'est-ce pas?

Le coprésident (M. McCleave): Cette question a été débattue. Je ne me souviens pas de notre décision.

M. Eglington: Elle a été débattue.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'avais une note . . .

M. Eglington: La décision a été prise d'étudier cela plus avant.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'avais cru comprendre qu'on avait pris une décision, et j'ai donc écrit une lettre assez délicate pour dire simplement que le Comité était enclin à penser qu'il devrait être consulté pour ce qui touche aux amendements apportés aux textes réglementaires. J'ai adressé cette lettre au président du Conseil privé, si ma mémoire est exacte. Il m'a répondu par écrit en me disant que c'était une question de politique et qu'il la référait à son collègue, le ministre de la Justice. Celui-ci a écrit en disant qu'il s'agissait d'une question de politique et qu'elle serait discutée. Je n'ai pas ces lettres avec moi—mais c'était deux lettres très courtes, évoquant l'une et 'autre la question de politique et disant essentiellement que cela ferait l'objet de discussions avec des collègues.

[*Text*]
be in accordance with the Committee's wishes and that I had got this much result.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, indeed. Perhaps at this point we can adjourn the meeting but carry on without taking minutes or notes.

[*Interpretation*]
J'ai donc pensé qu'il me fallait vous signaler l'action que j'avais entrepris, qui me semblait concorder avec les souhaits du Comité, et tout le résultat que j'avais obtenu.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie infiniment. Nous pouvons maintenant ajourner la réunion mais continuer sans enregistrement.

Government Publications

Issue No. 22

Wednesday, March 26, 1975

Tuesday, April 8, 1975

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 22

Le mercredi 26 mars 1975

Le mardi 8 avril 1975

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Guidelines for Motions for the Production of Papers and Subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business.

CONCERNANT:

Exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et L'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques.

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session

Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la

trentième législature, 1974-1975

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman: Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président: M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	Railton—(12)
Laprise	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 26, 1975
(22)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met *in camera* at 3:40 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Leblanc (*Laurier*), McCleave and Robinson.

Other Senator present: The Honourable Senator Perrault.

Other Member present: Mr. Reid.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee proceeded to consider arrangements for the provision of supplementary staff for the Committee.

At 4:26 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 26 MARS 1975
(22)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à *huis clos* à 15 h 40, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Leblanc (*Laurier*), McCleave et Robinson.

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Perrault.

Autre député présent: M. Reid.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, la Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Le Comité entreprend l'étude des dispositions à prendre en vue d'obtenir du personnel additionnel pour le Comité.

A 16 h 26, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

TUESDAY, APRIL 8, 1975
(23)

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8:14 o'clock p.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senator Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Laprise, Leblanc (*Laurier*), McCleave and Robinson.

Witness: Mr. G. W. Baldwin, M.P., Sponsor of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, December 19, 1974 relating to Guidelines for Motions for the Production of Papers and the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, February 18, 1975, Issue No. 13*).

The witness made a statement and answered questions.

LE MARDI 8 AVRIL 1975
(23)

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 20 h 14, sous la présidence de M. Robert McCleave, (coprésident).

Représentant le Sénat: L'honorable sénateur Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Laprise, Leblanc (*Laurier*), McCleave et Robinson.

Témoin: M. G. W. Baldwin, député, parrain du bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 19 novembre 1974 concernant l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et l'objet du bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques. (*Voir procès-verbal du mardi 18 février 1975, fascicule n° 13*).

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

Agreed,—That the Joint Chairman consult with the witness to select the portions of schedule B of the statement to be printed in the evidence of this day's meeting.

At 9:33 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Il est convenu,—Que le coprésident consulte le témoin pour choisir les parties de l'Annexe B du rapport qui seront jointes aux témoignages de la séance de ce jour.

A 21 h 33, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, April 8, 1975.

• 2013

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. We have a quorum for the hearing of our evidence.

Tonight it is a pleasure to welcome Mr. Jed Baldwin, the House Leader of the Opposition in the House of Commons, whose bill, Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business, is before us. Perhaps I should say, Mr. Baldwin, the subject matter of the bill is before us. In any event, you are before us. We will be pleased to hear your opening statement. I gather from talking to you a few minutes ago that we may proceed on a catch-as-catch-can basis. If somebody wants to interrupt Mr. Baldwin while he is mid-oratory, it may be done.

Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: Thank you.

• 2015

Mr. Chairman and gentlemen: I apologize, first, to my French-speaking colleagues for not having this document in both official languages. Because of the recess I commenced work on it only yesterday, and during the last two days I have been engaged in a very delicate operation which has kept me too busy to do what I should have done—an operation now being discussed upstairs. So, I have not had as much time as I would like to have had. I want to extend my apologies.

I have a statement here. I am going to read it, but as your Chairman said, please feel free to interrupt at any time. If you want to discuss any part of it, I will be glad to do it at that time. I will read the statement, pass quickly over part of it, and then I have attached two schedules which I will not need to go into. The schedules ar self-explanatory. They illustrate some of the points I make. With that, Mr. Chairman, I will proceed.

If it is likely future historians should call this the age of deception in so far as government is concerned, it will not be because of this administration alone, for all governments have to some extent or another become adept at the art of misinformation.

Most people in authority have engaged in the practice, but over the last 20 years multiplication in the media of the means of sending out signals to the public and the proliferation of the ministers, bureaucrats and agencies, with the urge to show and tell, has produced a propaganda blizzard which makes it relatively simple to say much but inform little. So when I talk of freedom of information, which is what the bill is called, there is more involved than an abstract idea that members of the public should have the right to push a button and get certain data that has caught their interest. Important as that is in the sense of developing a knowledgeable electorate, I am concerned about the need to induce more candor and honesty in government through the realization that there is a method to compel the production of the true facts.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 8 avril 1975.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre s'il vous plaît. Nous avons quorum et nous pouvons entendre vos témoignages.

Nous avons le plaisir ce soir d'accueillir M. Jed Baldwin, le chef de l'opposition à la Chambre, dont nous étudions le Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques. Monsieur Baldwin, nous sommes arrivés au fondement de ce bill. De toute façon, vous êtes ici et nous serons heureux d'entendre votre déclaration préliminaire. Il ressort de ce que vous nous avez dit il y a quelques instants, que, si quelqu'un veut interrompre M. Baldwin au milieu de sa déclaration, il peut le faire.

Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Je vous remercie.

Monsieur le président, messieurs, je m'excuse tout d'abord auprès de mes collègues de langue française, mon document n'est pas traduit. A cause du congé de Pâques, je n'ai commencé qu'hier à y travailler et au cours des deux derniers jours j'ai été trop occupé par une affaire délicate et je n'ai pas pu faire ce que je devais. Par conséquent, je n'ai pas eu tout le temps que j'aurais voulu avoir, je vous prie donc de bien vouloir accepter mes excuses.

Je vais lire ma déclaration, mais comme votre président l'a dit, considérez-vous tout à fait libres de m'interrompre à tout moment. Si vous voulez discuter d'une partie de cette déclaration, je serai heureux de le faire avec vous à ce moment-là. Je vais donc lire assez rapidement la déclaration en laissant de côté toutefois les deux annexes dont je n'ai pas besoin pour l'instant. Ces annexes s'expliquent d'elles-mêmes. Elles illustrent certains points que je vais souligner. Je vais donc commencer, monsieur le président.

Si, comme il est probable les futurs historiens appellent l'ère où nous vivons l'ère de l'inposture, du moins du point de vue du gouvernement, ce ne sera pas seulement à cause de son administration, car tous les gouvernements ont plus ou moins pratiqué l'art de mal informer.

La plupart des personnes au pouvoir se sont adonnées à cette pratique, mais au cours des dernières années, la prolifération des media d'information, la prolifération des ministres, des bureaucrates et des organismes qui s'efforcent de démontrer et d'expliquer, a créé un déferlement de propagande qui permet de dire beaucoup, mais d'informer peu. Lorsque je parle de liberté d'information, ce qui rejoint le bill, il y a plus que cette idée abstraite selon laquelle le public a le droit de pousser un bouton pour obtenir certaines données qui l'intéressent. C'est important en ce sens qu'il faut chercher à renseigner la masse électorale et je suis conscient qu'il faut inciter le gouvernement à plus de loyauté et d'honnêteté en le faisant réaliser qu'il y a une méthode permettant d'obtenir la vérité des faits.

[*Text*]

Let me say at once that I am pleased that in October—may I stop there, Mr. Chairman? October, 1971 is wrong. It should be, I believe, October, 1973. It is a mistake I caught. The then government House Leader did accept the principle that government had to justify its withholding of facts and later that an arrangement was made to permit the guidelines attached to the statement by Mr. MacEachen and the subject matter of Bill C-225 to be submitted to this impartial objective Committee. I think this is a very considerable step forward, and I commend the government and Mr. MacEachen to start with and Mr. Sharp later for continuing it. I think it does indicate a realization that there is a need to deal with this. It is now, I think, evident that there is an admission of the basic and fundamental principle that the public . . .

Mr. Robinson: Mr. Chairman, due to the fact that our witness has referred to the draft criteria, I suppose the criteria for the assessment of regulations in other statutory instruments, I wonder—do you accept these 14 outlined paragraphs and do you feel they are adequate, or should there be additional paragraphs added to it?

Mr. Baldwin: No, I do not think they are adequate. I go on later on in the course of my remarks to indicate that they are too stiffling that any politician or any bureaucrat worth his or her salt is capable of using those guidelines really to conceal or to hide anything they want to.

Mr. Robinson: I was wondering particularly if you would comment on whether you feel that the interpretation of the guidelines is the important thing. In other words, whether they are rigidly read and adhered to, or whether they are considered with a great deal of latitude.

Mr. Baldwin: I think that is right. That is one defect in them. The other defect is that it is still the government which is the sole judge of whether or not any one or more of those guidelines should be applied, and there is no one in a position to challenge that government decision. In other words, the government says this is an internal document and that is all, period. They remain the sole judge of that, and my view is that that is not a decision which should be left by itself to government.

I say this with regard to the guidelines, that if this Committee and/or later on this or some other government feels compelled to legislate, the legislation would, of course, take precedence and the guidelines would then have to correspond to the legislation. In other words, I go on later on to deal with the guidelines, but very briefly. I think the real reason for that is that if we do legislate, if Parliament does legislate a freedom of information bill, then obviously, that being a bill passed by the Senate and the House of Commons and becoming the law of the land, has to take precedence and the guidelines would have to conform to it. So, I prefer to stake my claim out on the basis of my general remarks as to the reasons for having a freedom of information bill and then say that if the bill comes out at some time or other that it will take precedence, but I do feel that the guidelines are too narrow, too rigid and leave too much to the discretion of the government.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Leblanc?

• 2020

Mr. Leblanc (Laurier): Do you not think, if we have legislation putting in whatever guidelines are accepted by Parliament, that it will still be subject to interpretation, because there is no way we can look after all the possible

[*Interpretation*]

Laissez-moi vous dire tout d'abord que je suis très heureux qu'en octobre, . . . puis-je arrêter ici, monsieur le président? . . . octobre 1971 n'est pas la bonne date, ce devrait être octobre 1973. J'avais déjà relevé cette erreur. Le leader du gouvernement avait accepté en principe que le gouvernement justifie sa dissimulation des faits et, plus tard, on a pris des dispositions permettant la publication de principes directeurs mentionnés dans la déclaration de M. MacEachen qui composent, en substance, le Bill C-225 dont le Comité doit faire une étude objective. Je pense que c'est véritablement un progrès et je félicite le gouvernement et M. MacEachen pour cet effort ainsi que M. Sharp pour l'avoir continué. Je crois qu'on réalise maintenant qu'il est nécessaire de s'attaquer à ce problème. Il est désormais évident qu'on accepte le principe de base, le principe fondamental que le public . . .

M. Robinson: Monsieur le président, étant donné que notre témoin mentionne des critères qui sont à l'état de projet, je suppose que ces critères permettent de juger les règlements et les textes réglementaires. Je me demande si vous acceptez ces 14 paragraphes, croyez-vous qu'ils suffisent, ne devrait-il pas y en avoir d'autres?

M. Baldwin: Non, je ne crois pas qu'ils suffisent. Je dis plus loin qu'ils sont trop limitatifs et que tout politicien ou tout bureaucrate qui s'en donne la peine peut se servir de ces principes directeurs pour dissimuler ou cacher ce qu'il veut.

M. Robinson: Croyez-vous que l'interprétation de ces principes directeurs soit importante? Autrement dit, est-ce qu'ils sont suivis à la lettre ou bien y adhère-t-on de façon générale?

M. Baldwin: C'est précisément là un de leurs défauts. L'autre défaut, c'est que le gouvernement est toujours le seul à juger s'ils doivent ou non être appliqués, et personne ne peut contester la décision gouvernementale. Ainsi, si le gouvernement déclare qu'il s'agit d'un document interne, tout a été dit. C'est lui le seul juge; or, à mon avis, ce n'est pas une décision que devrait prendre le gouvernement.

Je parle toujours des principes directeurs, si ce comité, ou un autre dans le cadre d'un autre gouvernement veut ou se sent obligé de légiférer, la loi, évidemment, aurait préséance et le principe directeur devrait à ce moment-là correspondre à la loi. Un peu plus loin, j'explique brièvement ces principes directeurs. La vraie raison c'est que si nous voulons légiférer, si le Parlement adopte un bill concernant le droit à l'information, il est évident ce bill qui sera adopté par le Sénat et la Chambre des communes, et qui deviendra une loi du pays, aura préséance et les principes directeurs devront s'y conformer. Par conséquent, je préfère m'en tenir de façon générale aux raisons qui plaident en faveur d'un bill sur la liberté d'information et ensuite, si ce bill est adopté, il aura préséance. Mais je crois quand même que les principes directeurs sont trop limitatifs, trop rigides et qu'ils donnent au gouvernement trop de latitude.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Leblanc?

M. Leblanc (Laurier): Ne croyez-vous pas que si nous adoptons une loi comprenant les principes, quels qu'ils soient, que le Parlement adoptera, et qui feront l'objet d'une interprétation, puisque nous ne pouvons certaine-

[*Texte*]

cases that will happen in the future or that have happened in the past in a bill. All right, you can make some regulations to interpret that, but I still think it is going to be very hard to make sure that this guideline applies exactly to the case to which you have referred.

Mr. Baldwin: Mr. Leblanc, you are right. I am a realist. I have been in this House of Commons for seventeen and a half years and I know that there is no way by which we are going to pass a bill which will be so perfect as to plug every loophole and to catch every detail in such a way as to compel all information and facts to be made public. My belief is that just as this Committee in its other function as the committee dealing with delegated legislation and statutory instruments is in the process of building up, as I unofficially told the Chairman a little while ago, a jurisprudence so that in four, five or six years from now government civil servants and the mandarins and the people who operate in the government—not necessarily the elected people, but the others—will understand this Committee, its powers and its functions, and they will guide themselves accordingly, and that the delegated legislation which they do enact, and the orders in council which they do pass, will be passed with this Committee in mind looking over their shoulder and knowing that this committee exists.

Equally, if a freedom of information bill is passed by this Parliament I certainly do not believe that it will go as far as I would like to start with, and ultimately it will be improved, but if a bill is passed which contains a mandatory injunction from government and the civil servants and ministers of government to disclose the facts, with certain sanctions attached, it is my belief that over a reasonable period of time there will grow up and develop within the four corners of government the disposition that it is better to tell the facts and tell the truth, otherwise it may come out. This is my belief. I know it will come slowly, but it will come surely. At the present moment I have to say that in spite of the guidelines and in spite of the fact that I give credit to the government for initiating those guidelines, we are still heading in the wrong direction. I end up that paragraph by saying that the public right to know must be superior to the compulsive, deep-seated instinct for secrecy which the executive craves.

This is not necessarily an instinct rooted in corruption or wrong-doing, but mainly springs from a desire to operate behind a paper curtain so that mistakes and bad judgement cannot be observed. The perception of perfection, the passion to appear to be right and the desire to look impeccable, which not only applies to ministers but is particularly the trade mark of senior mandarins, constitutes a powerful force in the practice of deceit and refusing information which is engaged in by governments.

In recent years a number of statements have appeared which have been of help to we who would cleanse the muddy waters. I will quote some of these statements because I think they are very important, and the sources have to be considered. There is a statement made by Prime Minister Trudeau. He was not the Prime Minister then, or was he in politics. In 1964 he was on the verge of plunging into the water but he had not actually got into it at that time. This is what the Prime Minister said in 1964:

> Democratic progress requires the ready availability of true and complete information. In this way people can

[*Interprétation*]

ment pas songer à tous les cas possibles qui pourront survenir ou qui se sont produits avant l'adoption du bill, il est très difficile de s'assurer que ces principes seront appliqués directement dans chaque cas où ils devront l'être.

M. Baldwin: Monsieur Leblanc, vous avez raison. Je suis réaliste. Je fais partie de la Chambre des communes depuis dix-sept ans et demi et je sais qu'on ne peut pas adopter un bill qui soit parfait, qui bloquera toutes les issues et qui tiendra compte de tous les détails de façon à obliger la publication de tous les renseignements et de tous les faits. Je crois que cela peut se faire, de la même façon que ce comité qui a pour autre fonction de s'occuper des lois et des textes réglementaires qui lui sont soumis, et qui est en train de se former; comme je l'ai dit au président il y a quelques temps, dans quatre, cinq ou six ans les fonctionnaires du gouvernement et les mandarins, pas nécessairement les élus, comprendront le rôle de ce comité, ses pouvoirs et ses fonctions. Ils pourront s'en servir comme guide et les lois qu'ils seront chargés de faire appliquer de même que les décrets qui seront adoptés, tiendront compte de l'existence de ce comité.

Si un bill concernant la liberté d'information est adopté par ce Parlement, je ne crois certainement pas qu'il sera aussi complet que je le souhaiterais mais plus tard on pourra l'améliorer; si un bill est adopté obligeant le gouvernement, les fonctionnaires et les ministres à publier les faits, et certaines fonctions, je crois que dans un laps de temps raisonnable, nous serons mis au pied du mur et nous constaterons qu'il est préférable de révéler les faits et de dire la vérité, sinon cela pourrait se savoir. J'y crois vraiment. Ce sera peut-être lent, mais cela viendra certainement. Je dois dire pour le moment qu'en dépit des principes directeurs et en dépit du fait que je fait crédit au gouvernement pour ces principes directeurs, nous sommes quand même engagés dans une mauvaise direction. Je termine ce paragraphe en soulignant que le droit du public à l'information est supérieur à l'instinct bien ancré chez les cadres de tout garder secret.

Ce n'est pas nécessairement un instinct qui prend racine dans la corruption ou la mauvaise volonté, mais il provient du désir de travailler derrière un voile afin que les erreurs, les mauvaises décisions ne soient pas connues. Cette idée de perfection, cette passion de paraître juste et ces désirs de donner une image impeccable, ne s'appliquent pas seulement aux ministres, c'est également la marque de commerce des mandarins, des groupes très puissants adeptes de la mystification et du refus d'informer le gouvernement.

Au cours des années passées, certaines déclarations nous ont aidés à assainir ces eaux troubles. Je vais vous en citer quelques-unes, elles sont très importantes et il faut tenir compte de la source. Hier, par exemple une déclaration du ministre Trudeau, qui n'était pas premier ministre à ce moment-là, et qui ne faisait même pas de politique. En 1964, il était prêt à se lancer à l'eau, mais il ne l'avait pas encore fait. Voilà ce qu'il disait:

> Les progrès démocratiques exigent une disponibilité réelle de renseignements véritables et complets. De

[*Text*]

objectively evaluate their government's policies. To act otherwise is to give way to despotic secrecy.

• 2025

Here is another statement, which is one made by John Turner, the then Minister of Justice, and it was made, I think, at the annual meeting of the Canadian Bar Association of September, 1969.

> Government secrecy is sometimes legitimated as the state's right to privacy, but it may well be a denial of the public right to know. If individual privacy is a foundation of democracy, the citizen's right to know is fundamental to any participatory democracy. The public cannot be expected to dialogue meaningfully—still less decide—if it is refused the very information which would make such a dialogue and decision-making possible.

The Minister of Justice then goes on to deal with this as it relates to litigation where the government is involved as one of the parties. He ends up on this note, and I think it is of some significance when you consider what is involved in the bill which I have presented, the subject of the matter which is before us. Here is what Mr. Turner ends up by saying:

> I should perhaps add that I, personally, favour the view that the judiciary rather then the executive should, to the greatest possible extent, be left to determine whether documents should be produced and to balance the various conflicting public interests that may be involved.

I point out to the Committee that I think that is a very important statement made by a very intelligent and hard working and very alert figure in public life who was then the Minister of Justice, the first law officer of the Crown, and of the federal government. He makes this statement that in his opinion—and he is not talking for the Cabinet, he is talking personally—the judiciary rather than the executive should make the determination and should be left free to balance the conflicting public interests.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, through you to the witness, would you not say though that it is a political judgment that has to be made in most of these cases?

Mr. Baldwin: No.

Mr. Robinson: Is it fair to turn this sort of decision-making power over to the judiciary?

Mr. Baldwin: Well, I agree with Mr. Turner that it is should be left to the judiciary. The judiciary are independent; they are appointed for life; they theoretically—and in most cases actually do—leave behind them their own personal and political viewpoints when they leave private life and go to the bench. They decide cases involving millions and millions of dollars. They decide cases involving the lives of individual citizens of Canada. I see no reason why, having invested them with jurisdiction and power of that kind, they would not be competent to make a decision as to what is the public interest and whether or not certain information comes within a category which, by act of this Parliament, should be excluded from the public domain.

[*Interpretation*]

cette façon, le peuple peut évaluer objectivement les politiques de son gouvernement. Le fait d'agir autrement ouvre la voie à une dissimulation despotique.

Voici une autre déclaration faite par John Turner, alors ministre de la Justice, lors de l'assemblée annuelle de l'Association du barreau canadien, en septembre 1969.

> Le secret gouvernemental est parfois justifié par le droit de l'État à garder certains secrets, mais cela provoquerait peut-être une violation du droit du public à être informé. Si le secret de la vie privée de chacun est un fondement de la démocratie, le droit de chaque citoyen à être informé est également fondamental dans toute démocratie de participation. Le public ne peut pas dialoguer, et encore moins décider, si on le prive des informations qui lui permettraient de participer à un tel dialogue et de prendre ces décisions.

Le ministre de la Justice d'alors poursuit en parlant des litiges qui se posent lorsque le gouvernement constitue l'une des parties. Le ministre termine ainsi en disant, et je pense que cela est particulièrement important dans le contexte du bill que j'ai présenté:

> Personnellement, je préférerais que, dans la mesure du possible, ce soit le pouvoir judiciaire, plutôt que le pouvoir exécutif, qui soit chargé de déterminer si des documents devraient être publiés, après avoir bien pesé les différents intérêts contradictoires en jeu.

Il s'agit là d'une déclaration extrêmement importante, qui a été faite par une personnalité politique extrêmement compétente, soit le ministre de la Justice d'alors, premier avocat de la Couronne et du gouvernement fédéral. Il a tout simplement déclaré, et il parle en son nom personnel, que le pouvoir judiciaire devrait prendre la décision après avoir examiné librement les différents intérêts contradictoires en jeu.

M. Robinson: Monsieur le président, ne pensez-vous pas qu'il s'agit d'un jugement politique dans la plupart des cas?

M. Baldwin: Non.

M. Robinson: Serait-il juste de déléguer ce pouvoir décisionnel au pouvoir judiciaire?

M. Baldwin: Je suis d'accord avec M. Turner. Le pouvoir judiciaire est indépendant, ses membres sont nommés à vie et, théoriquement, ils doivent oublier leurs convictions personnelles et politiques lorsqu'ils se trouvent dans un tribunal. Ils doivent souvent trancher des questions extrêmement importantes, que ce soit sur le plan financier ou sur le plan humain. Étant donné qu'ils ont déjà de tels pouvoirs, je ne vois pas pourquoi ils ne seraient pas assez compétents pour décider s'il est dans l'intérêt public que certaines informations ne soient pas publiées parce qu'elles tombent dans une certaine catégorie.

[*Texte*]

Mr. Robinson: I am concerned that you are really hitting the point very strongly. Here you have judges who are not in any stretch of the imagination supposed to be political in any way and yet you are delegating to them, in effect, the power to make a political judgment or a political decision. I just find this incomprehensible.

Mr. Baldwin: Well, Mr. Chairman, I think they make decisions now that have a political impact. Any judge or any appellate division or any Supreme Court of Canada panel deciding a case that has to do with the competition act, for example, or which has to do with any of the problems under Income Tax Act is making decisions of this kind.

Let us say that the government proceeds with legislation dealing with energy and it is challenged by a provincial government, which is not unlikely. This is a possibility that may occur. If that court is called upon to make a decision, surely, in one sense of the word, it has to be a political decision. If the federal government passes a bill and the validity of that bill on constitutional grounds is challenged, surely the judge—or the group of judges if it is an appeal court—deciding against the federal government is, in a sense, making a political judgment although they are doing it on legal grounds.

Now, I am thinking that by this bill, which we may or may not pass, you would set out the grounds upon which information would be refused and the judges then, in coming to make a decision, and govern themselves by what the laws of this Parliament are. And my judgment would be, after having practiced law for 35 years or more, that it would not take very long for a jurisprudence to be built up so that the individual courts and/or appeal courts or, if we decide to take another tribunal instead of the courts, perhaps another tribunal, I do not rule that out, would build up a jurisprudence. Governments would know that these sets of facts are facts that they must disclose and these sets of facts are facts that they need not disclose.

• 2030

Mr. Robinson: I would be inclined to agree with you that we have a jurisprudence built up already in terms of courts deciding or the judiciary deciding on matters that are considered as ultra vires between a province or the federal government or anything that might be considered as constitutional. I think this is so. But what I am concerned about is this. When you are dealing with, say, whether a letter between departments of government should be disclosed or not, I think you are getting into the realm of something that is very, very political.

It may be that all governments, regardless of which party is in power, act in the same way and have done so in the past. I agree with you. This is probably it. But I still think that if you are asking the judiciary to make this kind of decision, they are actually making a political decision, and I think this is a dangerous thing. We have always had this division of the executive and the judiciary and I think we would want to keep it that way. At least, that is my feeling with regard to our constitution. I would hate to see the situation where the executive decision is no longer available and we find that all we are dealing with is the judiciary.

[*Interprétation*]

M. Robinson: Je comprends très bien ce que vous voulez dire. Vous avez donc des juges qui ne devraient, en théorie, appartenir à aucun parti politique et vous leur déléguez le pouvoir de rendre un jugement politique ou de prendre une décision politique. Cela me semble un peu contradictoire.

M. Baldwin: Monsieur le président, ils prennent déjà des décisions qui ont un impact politique. En effet, certains magistrats de la Cour suprême ou d'autres tribunaux doivent prendre des décisions en ce qui concerne, par exemple, la loi sur la concurrence ou la loi sur l'impôt sur le revenu, etc.

Supposons que le gouvernement présente une loi portant sur l'énergie et qu'un gouvernement provincial s'y oppose, ce qui est fort peu probable, mais cela peut arriver quand même. Si ce tribunal doit prendre une décision, ce sera évidemment une décision politique. Si le gouvernement fédéral adopte un bill dont la validité constitutionnelle est mise en question, le juge ou le jury qui devra prendre une décision contre le gouvernement fédéral prendra une décision politique, même s'il le fait sur une base juridique très sérieuse.

Ainsi, dans ce projet de loi, on pourrait déterminer certains critères selon lesquels les informations pourraient être divulguées ou non, et c'est alors que les juges pourraient prendre une décision, conformément aux lois du Parlement. Ayant 35 ans d'expérience dans le secteur juridique, je ne pense pas qu'il faudrait beaucoup de temps pour constituer une jurisprudence de sorte que les tribunaux de première instance, les cours d'appel, comme vous voulez, pourraient également constituer une jurisprudence. Les gouvernements sauraient ainsi précisément quelle sorte d'information ils doivent divulguer et celle qu'ils ne sont pas tenus de divulguer.

M. Robinson: Je suis d'accord avec vous pour dire que nous avons déjà une jurisprudence en ce qui concerne les cas d'anticonstitutionnalité entre une province et le gouvernement fédéral. Mais mon problème est le suivant: par exemple, une lettre échangée entre des ministères du gouvernement devrait-elle être publiée ou pas? Nous entrons alors ici dans un domaine très politique.

Peut-être tous les gouvernements, quel que soit le parti auquel ils appartiennent, agissent-ils de la même façon; en cela, je suis d'accord avec vous. Mais si vous demandez au pouvoir judiciaire de prendre ce genre de décision, il s'agira essentiellement d'une décision politique et, à mon avis, ce sera dangereux. Les pouvoirs exécutif et judiciaire sont bien séparés et il faudrait qu'ils le restent. C'est du moins ce que je pense en ce qui concerne notre Constitution. Je n'aimerais pas que nous en arrivions à la situation où le pouvoir exécutif ne prend aucune décision et que tout relève du pouvoir judiciaire.

[*Text*]

Mr. Baldwin: I leave it on this ground. I associate myself with Mr. Turner and call upon him as a witness, not here, but I mean that I call upon his words to bear witness for my point of view. I may be wrong. I am not in government so I can admit that I am wrong from time to time. I could be wrong, but in my judgment you would have a bill and the bill would outline the circumstances under which documents need not be disclosed. This Parliament would set out by apt words the exceptions that it feels should be left outside the ambit of public knowledge. All the courts would be called upon to do would be not to make a political decision per se, but a decision as to what those words mean which this Parliament has passed.

Mr. Robinson: I may be missing the point a bit, but it seemed to me, from what has gone on in the past, that the government has said, in effect, that we have certain guidelines already. So that if a matter came before government on which some member, according to your bill, wanted to obtain information, and the government arbitrarily one way or the other denied that information, you could say then it might be up to the judiciary to decide, on the basis of these points or guidelines, whether in fact this refusal to provide the information does fall within the guidelines. But I do not think they should make the political decision as to whether they, in effect, obviate the guidelines and make their own decision as to whether this information should be disclosed.

Mr. Baldwin: Oh, no. You and I have been on the same wave length all the time, Mr. Robinson. I agree with you. I do not think they should make a political decision without reference to the law. All I ask the judges to do is to interpret the law and make both parties, both the citizen and the state, obey the law.

Mr. Robinson: Then why would you not have these 14 or 16 items or guidelines incorporated into your bill?

Mr. Baldwin: Because I do not like the guidelines, as I have indicated. I have set out in clause 4 of my bill what I think ought to be the exceptions.

Mr. Robinson: To full disclosure.

Mr. Baldwin: Full disclosure, yes. We are right. It is a side note; these were right, inapplicable to records.

These are the exceptions that Professor Rowat indicated were not as clear and precise as they might be, and I am inclined to agree with him. I first drafted this bill over five years ago. Since then a lot of water has gone under the bridge. I have watched the situation in the United States. I have watched the situation here and in the United Kingdom. I have read something about the Swedish system. I would be inclined to think, if this Committee does decide, as I am going to ask it to later on, to consider a draft bill, that we might well take Clause 4 and considerably modify it and improve it. And that, of course, would be not my view, but whatever the Committee decides to do. I perfectly accept your viewpoint that we will have to have exceptions and I have outlined them in Clause 4. So, really, we are on the same wave length.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Baldwin.

• 2035

Senator Lafond: Mr. Chairman, may I . . .

[*Interpretation*]

M. Baldwin: Restons-en là. Je professe la même opinion que M. Turner, et je me permets de citer ses déclarations à l'appui des miennes. Peut-être me trompai-je. Je ne fais pas partie du gouvernement et je peux donc avouer que je me trompe de temps en temps. Cependant, ce bill établirait des critères très nets sur les documents qui doivent être divulguer et ceux qui ne doivent pas l'être. Les tribunaux ne seraient pas chargés de prendre une décision politique en tant que telle, mais plutôt de rendre un jugement conforme à la loi adoptée par le Parlement.

M. Robinson: Je vous ai peut-être mal compris, mais il me semblait que le gouvernement avait déclaré, dans le passé, que ce genre de directives existait déjà. Selon vous, si un député voulait obtenir des renseignements sur une question particulière, et que le gouvernement refusait de lui fournir ces renseignements, on demanderait dans ce cas au pouvoir judiciaire de trancher la question à partir des directives qui auraient été établies dans cette loi. Mais je ne pense pas que les juges devraient décider si le gouvernement a enfreint les règles et si ces renseignements devraient être divulgués.

M. Baldwin: Non. Nous sommes toujours restés sur la même longueur d'ondes, monsieur Robinson. Je suis d'accord avec vous. Les juges ne devraient pas prendre une décision politique sans se reporter à la loi. Tout ce que je leur demande c'est d'interpréter la loi et de veiller à ce que les deux parties, c'est-à-dire les citoyens et l'État, l'observent.

M. Robinson: Pourquoi, alors, ne pas incorporer ces 14 ou 16 directives dans votre bill?

M. Baldwin: Parce qu'elles ne me plaisent pas. J'ai indiqué, dans l'article 4, ce qui, à mon avis, devrait constituer les exceptions.

M. Robinson: Les exceptions à une divulgation totale.

M. Baldwin: Oui.

Il s'agit d'exceptions que le professeur Rowat trouvait imprécises, et je suis d'accord avec lui. J'ai rédigé un premier projet de ce bill il y a environ cinq ans. Depuis lors, beaucoup d'eau a coulé sous les ponts. J'ai étudié la situation aux États-Unis, ici et au Royaume Uni. J'ai lu certains documents sur le système suédois. Si le Comité décide d'examiner ce bill, comme je lui propose de le faire, nous pourrions modifier et améliorer considérablement l'article 4. Mais cela dépend du Comité. Je comprends très bien votre point de vue, à savoir qu'il faudra inclure des exceptions, ce que je fais dans la clause 4. Nous sommes donc sur la même longueur d'ondes.

Le vice-président (M. McCleave): Merci monsieur Baldwin.

Le sénator Lafond: Monsieur le président puis-je . . .

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, Senator Lafond, please.

Senator Lafond: I am not a legal person and I need to be enlightened. If such a decision were to come before the judiciary, it would be essentially a challenge to the executive, a refusal to divulge information. At least that is the way I conceive it now. If that is the case, how can the executive argue or defend, or if not defend, justify its case without revealing the information itself which . . .

Mr. Baldwin: You are quite right, Senator, and I have taken care of that, at least I have foreseen the possibility and in clause 6 of my bill I say that where:

> 6. (1) The government may, in any case where privilege is claimed under paragraph (a) or paragraph (h) of section 4, file the statement of particulars in support of such claim of privilege with the reply but separately in a sealed envelope.

And so on. In other words, I am providing that in cases where the question of confidentiality is of great importance or the question of information dealing with national security is at stake, then the court and/or the judge who is disposing of the matter will only deal with it with the government's case put forward in a sealed envelope and in camera so that it is not available to the public. We give to the judges, as I said before, the right to make very great decisions involving a lot of things and I do not think we would worry about giving them this right. After all, that is their duty, they are under oath. It is a good point, but I did foresee it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You should be a lawyer, Senator Lafond.

Mr. Baldwin: Yes. I have found that good intelligent laymen make better advocates than lawyers do, Senator, on many occasions.

Then I go on to another statement by John Turner which was made at the Conference on Computers: Privacy and Freedom of Information, May 1970, and this is part of Mr. Turner's speech.

> In other words, government secrecy is sometimes legitimated as the need for a government's right to privacy, but which may well be a denial of the public right to know. What is necessary, then, is a freedom of information act entitling the individual to information which the governement authority has arbitrarily seen fit to withhold.

When I put that statement with the previous statement by the Minister of Justice—I may say, Mr. Chairman, that I have been kicking this thing around in my own mind for some months, almost a year—I took them and they provided the genesis for this bill.

Then we go on to Prime Minister Trudeau again. This time he was Prime Minister and he was speaking at the Liberal Policy Conference from a press release November 20, 1970.

> If ours is to be a participatory process, a primary requisite is a well-informed citizen and a communicative parliament and government.

[*Interprétation*]

Le vice-président (M. McCleave): Vous avez la parole, sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: Je ne fais pas partie de la magistrature et je n'ai pas besoin d'être éclairé. Si une telle décision devait être prise par le pouvoir judiciaire, cela constituerait un défi au pouvoir exécutif, un refus de divulguer des informations. C'est du moins ainsi que je le conçois. Dans ce cas, comment l'exécutif pourrait-il se justifer sans révéler les informations en question . . .

M. Baldwin: Vous avez tout à fait raison, sénateur, mais j'ai également étudié cette question; j'en ai tout au moins envisagé la possibilité, et l'article 6 de mon bill stipule que:

> 6(1) Le gouvernement peut, lorsqu'un privilège est réclamé en vertu des alinéas *a*) ou *h*) de l'article 4, déposer le mémoire détaillé à l'appui de cette réclamation de privilège avec la réponse mais séparément, sous pli scellé.

Ainsi de suite. En d'autres termes, lorsque le caractère confidentiel d'une information est extrêmement important ou lorsqu'il s'agit de sécurité nationale, le tribunal saisi ne devra examiner le cas du gouvernement que sous pli scellé et à huis clos. Nous donnons donc aux juges le droit de prendre des décisions très importantes, et nous ne craignons pas de leur donner ce droit. Après tout, c'est leur fonction, ils sont assermentés. C'est une question très valable, mais je l'avais déjà envisagée.

Le vice-président (M. McCleave): Vous auriez fait un bon avocat, sénateur Lafond.

M. Baldwin: Oui. J'ai souvent constaté sénateur, que les profanes suffisamment intelligents faisaient de biens meilleurs avocats que les hommes de loi eux-mêmes.

Je vais maintenant passer à une autre déclaration faite par John Turner lors de la conférence sur les ordinateurs: Secret et liberté de l'information, mai 1970:

> En d'autres termes, le secret du gouvernement est parfois justifié par le droit du gouvernement à garder certains secrets, mais cela peut parfois provoquer la violation du droit du public à être informé. Il faut donc adopter une loi sur la liberté de l'information autorisant chaque individu à obtenir les informations dont le gouvernement aura, arbitrairement, jugé de les priver.

Lorsque je compare cette déclaration du ministre de la Justice avec sa déclaration précédente, je dois dire que j'y ai réfléchi pendant plusieurs mois, voire une année, pour en extraire la genèse de ce bill.

Nous passons maintenant au premier ministre Trudeau. Lorsqu'il a pris la parole à la Conférence sur la politique libérale, le 20 novembre 1970, il a dit:

> Si nous voulons adopter un processus de participation, il faut tout d'abord que les citoyens soient bien informés et que le Parlement et le gouvernement se montrent communicatifs.

[*Text*]

Parliament is communicative; sometimes government is not.

Mr. Leblanc (Laurier): I do not believe that is what he meant there. I do not believe he meant the secrecy of some documents there.

Mr. Baldwin: I rather think he . . .

Mr. Leblanc (Laurier): You have to take into account the context in which he said those words. Communication between parliament and people who would like to have some information, you know, means the regular information which I think people need. We do not find right now a way of communicating enough with people, and I mean communicating in the broader sense. This is one of our faults and I think that is what he meant there.

Mr. Baldwin: It may well be because at that time he had been Prime Minister for two years and was not as strong then as he was a year before he became a politician and went into parliament. There would be some change in his attitude, but then on November 7, 1968, after he had become Prime Minister and after he had been in the House of Commons for three years he said, and this was in answer to an oral question asked of him in the House, he said this:

• 2040

> . . . I confess to the House that in our view, information is perhaps the most important single subject which is facing not only this government but all governments in Canada. We intend to do as much as we can to correct the lack of proper information available to the people of Canada . . .

The Prime Minister was still hankering after some way of communicating with the people. I like to think he meant communicating the true facts about government.

We leave those two very eminent gentlemen, the Prime Minister and Mr. Turner, and I refer you to some excerpts I intend to read from a report of a task force on government information. You may recall, this was the task force that provided the genesis for Information Canada. This task force was composed of Mr. Bernard Ostry, Mr. Tom Ford and, I think, Mr. D. Fortier was the third. Mr. Fortier, I think, was the Chairman.

The members of this committee spent about one and one-half to two years on it. They toured all through Canada, and took the opportunity to take soundings from people in government and out of government and all over the country. Their terms of reference were very wide, and dealt with the entire issue of information.

Here are some of the things they said, which one can find upon reading the task force report. They are statements based not only on their own views, but as a result of what they had learned from talking to people in this country. Here is the first statement, on page 7:

> The right of Canadians to full, objective and timely information and the obligation of the state to provide such information about its programs and policies be publicly declared and stand as the foundation for the development of new government policies in this field. This right and obligation might be comprehended within a new constitution in the context of freedom of expression.

[*Interpretation*]

Le Parlement est communicatif, mais c'est le gouvernement qui ne l'est pas parfois.

M. Leblanc (Laurier): Ce n'est certainement pas ce qu'il voulait dire. Il ne parlait certainement du secret qui entoure certains documents.

M. Baldwin: Je pense plutôt . . .

M. Leblanc (Laurier): Il faut vous replacer dans le contexte dans lequel il a prononcé ces paroles. La communication entre le Parlement et les citoyens qui veulent avoir des informations signifie une information régulière dont ont besoin les citoyens. Il est déjà difficile de trouver un moyen de communiquer directement avec les gens, et je prends le mot communiquer au sens le plus large. C'est là un de nos défauts et c'est sans doute ce que le premier ministre voulait dire.

M. Baldwin: Vous avez sans doute raison car à cette époque, il était premier ministre depuis 2 ans et il n'était pas aussi ferme que la première année où il est entré au Parlement. Il a modifié quelque peu son attitude, mais le 7 novembre 1968, alors qu'il était premier ministre depuis 3 ans, il fit cette réponse à une question orale qui lui avait été posée à la Chambre:

> . . . Je dois dire à la Chambre qu'à notre avis l'information est peut-être la question la plus importante, à laquelle fait face non pas seulement ce gouvernement, mais tous les gouvernements du Canada. Nous voulons faire tout notre possible pour pallier les lacunes d'une information à laquelle le peuple canadien est en droit de s'attendre.

Le premier ministre essayait toujours de trouver un moyen de communiquer avec les gens. Je suppose que dans son esprit il s'agissait de communiquer les faits exacts au sujet du gouvernement.

Nous laisserons maintenant ces deux éminentes personnes, le premier ministre et M. Turner, pour nous reporter à des citations extraites du rapport d'un groupe de travail sur l'information gouvernementale. Comme vous le savez peut-être, il s'agit du groupe de travail qui a précédé la création d'Information Canada. Il était composé de M. Bernard Ostry, de M. Tom Ford et de M. D. Fortier, je pense. M. Fortier en était le président.

Les membres de ce comité ont consacré à l'étude de son rapport un an ou deux. Le groupe de travail a visité tout le Canada pour entendre des fonctionnaires et des gens de l'extérieur. Son mandat était très vaste et couvrait toutes les questions de l'information.

Voici quelques-unes des conclusions de ce rapport. Il s'agit de conclusions qui ne partent pas seulement d'opinions personnelles, mais de témoignages entendus dans tout le pays. La première déclaration se trouve à la page 7:

> Que le droit des Canadiens à l'information entière, objective et opportune et l'obligation pour l'État de fournir cette information au sujet de ses programmes et de ses politiques soient décrétés publiquement et constituent la base de nouvelles politiques gouvernementales dans ce domaine. Et que ce droit et cette obligation soient inclus dans une nouvelle constitution au chapitre de la liberté d'expression.

[*Texte*]

Here is another statement, which I extract from what they had to say. I think it is very pertinent because it supports the first proposition I made, that secrecy is not necessarily rooted in bad conduct, in bad people, but is a very human desire to hide mistakes and not admit to mistakes. All of us, being human, experience this. But, when you are in government, I think you have to be strong and not yield to it.

Mr. Robinson: That is not one of the criteria.

Mr. Baldwin: I know you have to get elected too, it helps to get elected.

Here is what they said, and this is as a result of talking to people in the civil service—top civil servants, medium-pay civil servants—members of Parliament, members of government, citizens all over the country. Here is what they said:

> Many felt that the government information services aim primarily to please the ministers and to gild departmental escutcheons; that the public on occasion had to force information out of them; that the information was given in scraps and driblets and, often, only when its release suited someone's idea of political expediency. Certain departments were said to deliberately withhold information of public interest if there was a chance it might tarnish the departmental image. It was argued that the failure of departments to reveal the flaws in their programmes could conceivably have the unfortunate effect of hiding from the government itself important changes in the very conditions under which such programmes were taking place . . .

I think that is a very valid criticism.

> . . . One group insisted there were cases in which departments had suppressed research because the results might have discredited previously enunciated departmental theories.

I think, if most of us who are in public life were to be completely honest, we would agree that that is a pretty valid statement.

Leaving the task force, I go on to the Economic Council of Canada. Its Eighth Annual Review, September 1971, entitled *Design for Decision-Making,* in its final chapter, "Conclusions and Recommendations," dealt, amongst other things, with public access to decision making. Their final recommendation was as follows:

> We therefore recommend:—that governments proceed as quickly as is prudently possible to clarify the rights (and limitations) of the public to access to government information, and to ensure that bureaucratic or political constraints do not operate so as to inhibit such access.

• 2045

Then, another illustration: in 1971 the Science Council of Canada published Special Study No. 15 dealing with fisheries and wildlife resources and they also took soundings with respect to this question from environmental people and citizens' committees all over Canada, as well as dealing with people in government departments. They said that various complaints were recorded of the failure to develop the basic right to know that citizens in a democracy must have if the system is to work.

[*Interprétation*]

J'ai encore une déclaration de ce rapport. Elle est pertinente parce qu'elle vient appuyer ma première proposition de tout à l'heure, selon laquelle le secret n'a rien de mauvais en soi mais qu'il répond à un désir humain de cacher ses erreurs. Nous en faisons tous l'expérience. Un gouvernement, doit être très fort pour résister à la tentation.

M. Robinson: Ce n'est pas un critère.

M. Baldwin: Je sais qu'il faut être élu avant. Ça aide.

Voici ce que dit le rapport au sujet de la réaction des fonctionnaires de tous échelons, des députés des membres du gouvernement, des citoyens de tout le pays.

> D'autres ont l'impression que les services d'information gouvernementale ont d'abord pour but de plaire aux ministres et de redorer le blason des ministères, que le public à certains moments doit extirper l'information de ces services, que l'information parvient au compte-gouttes et souvent seulement à des fins politiques. Certains ministères semble-t-il cachent des informations qui pourraient être d'intérêt public si elles risquent de ternir leur image. Les ministères en essayant de dissimuler les défauts de leurs programmes peuvent même être amenés à mentir au gouvernement lui-même qui ne peut alors apporter des changements importants qui seraient nécessaires pour revaloriser ces programmes . . .

Et c'est une critique qui est très pertinente.

> . . . il y a un groupe de gens qui insiste sur le fait que dans certains cas, des ministères ont mis fin à toute recherche parce que les résultats auraient pu aller à l'encontre des théories qu'ils avaient déjà adoptées.

Si nous voulons être tout à fait honnêtes, nous qui œuvrons dans le domaine public, nous devons reconnaître qu'il s'agit là d'un argument parfaitement recevable.

Je laisse le groupe de travail pour aborder le Conseil économique du Canada. Dans sa huitième étude annuelle, en date de septembre 1971, intitulée «Vers un processus de décision», au dernier chapitre, soit celui des conclusions et recommandations, le Conseil traite, entre autres, de la participation du public au processus de décision. La dernière recommandation est la suivante:

> Nous recommandons que les gouvernements procèdent aussi rapidement qu'il est possible de le faire pour définir les droits (et les limites) à l'accessibilité du public à l'information gouvernementale et pour s'assurer que les contraintes bureaucratiques et politiques ne font rien pour bloquer cette accessibilité.

Je vous donne un autre exemple: en 1971, le Conseil des sciences du Canada a publié son étude spéciale numéro 15 traitant des pêches et de la faune. Après avoir interrogé les experts et les comités de citoyens de tout le Canada sur la question, sans oublier bien sûr les ministères. Le rapport fait état des plaintes concernant l'absence d'une information adéquate des citoyens dans un système qui se vaut démocratique.

[*Text*]

At page 139 is the following:

> The need to have both public and private agencies represented in information and education programs and emphasized by the director of a conservation program who stated it in this way . . .

And I am now quoting from what this director said . . .

> Information is an essential part of the democratic process and since governments are congenitally indisposed to telling the whole truth, it is essential that private conservation agencies get more heavily involved . . . one of their prime objectives should be to educate in broad terms and to bring to public attention the side of the story not told by government information programs.

Finally, the ancestor of this Committee was the special committee to deal with statutory instruments set up in 1968 and 1969, which was very ably headed by Dr. MacGuigan. It was an objective committee and practically no partisanship took place in it at all that I can recall.

In the recommendations which were made in the third and final report of that committee, while it was dealing with delegated legislation, yet it was based on the general principle of what I have been dealing with already, here is what was said—and Dr. MacGuigan has published recently an article in which he takes credit for the authorship of most of this preamble, and I am glad he does . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And I think rightfully so. I was a member of the committee at that time and I think it can be said that Dr. MacGuigan performed one of the great useful works in Parliament in recent years, Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: Yes. It perhaps has to be borne in mind then that one of the basis on which the subsequent Statutory Instruments Act was passed and this Committee set up had this in mind. He says this:

> This report is based on the assumption that public knowledge of government activities is the basis of all control of delegated legislation. For parliamentary democracy is a system of government which requires that the executive be responsible to the legislature and that both be accountable to the people, and there can be neither responsibility nor accountability where there is no knowledge of what has been done. In political matters knowledge is the beginning of power, and its lack, impotence.

He goes on to another paragraph which I will not bother to read.

Now, having cited these authorities, and I think there are many more, which form a sound basis for freedom of information bill to be passed by this parliament and which inspired me—the Prime Minister and Mr. Turner and all these committee reports were what inspired me—not only to initiate this bill and bring it first into the House, but also to press forward with it. Yet, despite that, and despite the fact that the government in 1973 did set out the guidelines and did accept the philosophy that everything had to be disclosed unless prohibited by the guidelines, I suggest that the philosophy inherent in the evidence given to this Committee by the President of the Privy Council and I believe his Parliamentary Secretary, and echoed elsewhere in the Committee as well as out of it, is based on the

[*Interpretation*]

Je cite une déclaration qui se trouve à la page 139:

> Le besoin de faire participer les organismes publics et privés dans les programmes d'information et d'éducation est souligné par le directeur d'un programme de conservation qui déclare ce qui suit:

Et c'est maintenant le directeur qui parle:

> L'information est un élément essentiel du processus démocratique et puisque les gouvernements sont de par leur nature même très peu enclins à dire toute la vérité il est essentiel que les organismes privés de conservation accroissent leur participation . . . Un de leurs premiers objectifs doit être d'éduquer dans le sens large du mot et d'attirer l'attention du public sur le côté de la médaille que le gouvernement ne relève pas dans ce programme d'information.

Enfin, il y a le comité qui précède le nôtre et dont la tâche était d'examiner les textes réglementaires, il été créé en 1968-1969 sous l'habile direction de M. McGuigan. Le comité a essayé d'être objectif dans ces travaux et il n'y avait pas place pour le sectarisme autant que je me souvienne.

Dans ces recommandations présentées dans le cadre de son troisième et dernier rapport, le comité, qui même s'il partait d'une loi déléguée se fondait sur le même principe général que j'ai développé tout à l'heure, disait ce qui suit M. McGuigan a publié récemment un article dans lequel il s'accorde le crédit du préambule et je suis heureux qu'il le fasse.

Le coprésident (M. McCleave): Il a parfaitement raison. J'étais membre du comité à ce moment-là et je crois pouvoir affirmer que M. McGuigan a fait là un des travaux les plus utiles des dernières années pour le Parlement, M. Baldwin.

M. Baldwin: Certainement. Il faut se rappeler que c'est une des bases sur lesquelles repose la loi sur les textes réglementaires et c'était un des buts du comité. Je cite donc le rapport:

> Le présent rapport part du principe que la révélation publique de toute l'activité gouvernementale est la base du contrôle sur les législations déléguées. Le système démocratique est en effet un système de gouvernement qui requiert que l'exécutif soit responsable devant l'assemblée législative et que les deux soient responsables devant le peuple, et il ne peut y avoir de responsabilité s'il est impossible de savoir ce qui s'y fait. En matière politique, la connaissance des faits est le début du pouvoir et le manque de connaissance, le défaut de pouvoir.

Il y a un autre paragraphe que je ne vais pas lire ici.

J'ai cité ces hautes autorités et je pense qu'il y en a d'autres, qui parlent éloquemment en faveur du bill sur le libre accès à l'information et qui m'ont inspiré, je parle ici du premier ministre, de M. Turner et de tous ces rapports de comité. Non seulement cela m'a incité à présenter le bill à la Chambre, mais encore à insister pour qu'il soit adopté. Malgré tout cela, malgré le fait que le gouvernement en 1973 ait donné des directives et accepté que tout puisse être divulgué à moins de raisons bien précises, il semble, après tous les témoignages du président du Conseil privé, de son secrétaire parlementaire auxquels ont fait écho certains membres du comité, il semble donc que le gouvernement une fois élu doit pouvoir jouir d'un pouvoir discrétionnaire, arbitraire, en ce qui concerne l'infor-

[*Texte*]

assumption that a government, once elected, has to be allowed arbitrary discretion in between elections as to the information it chooses to release and that anything less than this makes good government difficult.

This point of view was supported by a statement made by Mr. Gordon Robertson, a very respected civil servant. I quote the *Globe and Mail's* story on it, but Mr. Robertson's statement was made at a panel discussion held in connection with the release of the Pentagon papers in the United States. He said—there is one sentence and I quote—talking to the press and the public:

• 2050

> Why should you know what the government experts have said?

That was Mr. Robertson's statement and I think it is symbolic of what many people in the public service feel. I have to challenge that statement and cannot accept it.

I say to you then that it is this latter point of view which has prevailed in settling the terms of the 16 guidelines contained in the statement made by Mr. MacEachen which are being considered by this Committee. We have already gone over that; I will not say why I do not agree with him. I have said this before in the Committee, I have said it all to the Committee and I had a chance to say it tonight. I simply repeat that any bureaucrat or Minister or Executive Assistant, if he or she chooses, confined within the four corners of these terms of reference all the licence needed to refuse information and be secure in the knowledge that no one is able to pass judgment on the refusal.

I have attached a number of examples taken from *Hansard* on production of documents and other cases where I feel that the operation of those guidelines or of principles similar to the guidelines have resulted in a refusal to give the information which ought to be given.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Excuse me, Mr. Baldwin. Members have these. Would it be the wish to have them printed in here . . .

Mr. Robinson: Agreed, attach them to them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . No; I will put it right in at this stage of the record, I would imagine. Agreed? He agrees.

Schedule "A"

EXAMPLES OF GOVERNMENT DENIAL FOR MOTIONS FOR PAPERS:

November 7th, 1973

Motion #256, 257—Mr. Stackhouse

—asked for copy of all correspondence between the government and the USSR and China with regard to the wheat sale between the countries.

Mr. Herb Breau (I., T. & C.)

—this is confidential information, the release of which would be prejudicial to the interest of Canadian grain producers.

[*Interprétation*]

mation et qu'il soit impossible pour lui de faire son travail autrement.

C'est un point de vue qui a l'appui de M. Gordon Robertson, un haut fonctionnaire très en vue. Je cite un article du *Globe and Mail* à ce sujet, mais la déclaration de M. Robertson a été faite au cours d'une discussion portant sur la divulgation des documents du Pentagone aux États-Unis. En parlant à la presse et au public, il a dit et je cite:

> De quel droit voulez-vous savoir ce que les experts du gouvernement ont à dire?

C'était la déclaration de M. Robertson et je crois que cela illustre très bien le sentiment de beaucoup de fonctionnaires. Je dois m'opposer fermement à cette déclaration.

C'est donc ce genre de sentiment qui a prévalu lorsqu'il s'agissait d'établir les seize directives contenues dans la déclaration de M. MacEachen et que ce comité étudie à l'heure actuelle. Nous avons déjà vu tout cela; je ne vous redirai pas pourquoi je ne suis pas d'accord avec lui. J'ai déjà dit ce que j'avais à dire à ce propos et j'ai encore l'occasion de le faire ce soir. Je me contenterai de répéter que tout fonctionnaire, ministre ou chef de cabinet qui choisit de le faire en vertu de ces directives peut refuser de divulguer des renseignements en sachant très bien que personne ne peut s'opposer à son refus.

J'ai ici un certain nombre d'exemples que j'ai pigés dans le *Hansard* concernant la divulgation de renseignements où des directives du même genre que celles proposées ont servi à certaines personnes pour refuser de donner des renseignements qui auraient dû être dévoilés.

Le coprésident (M. McCleave): Excusez-moi, monsieur Baldwin. Les membres en ont un exemplaire. Veut-on les faire annexer ici?

M. Robinson: D'accord; qu'on les annexe.

Le coprésident (M. McCleave): . . . non; je ferai insérer ces documents ici, je crois que c'est préférable. D'accord? Il est d'accord.

Annexe «A»

REFUS DU GOUVERNEMENT CONCERNANT LA PUBLICATION DE CERTAINS DOCUMENTS:

Le 7 novembre 1973

Motion #256, 257—M. Stackhouse

—a demandé d'obtenir un exemplaire de toute la correspondance entre les gouvernements de l'URSS et de la Chine concernant la vente de blé entre ces pays.

M. Herb Breau (Industrie et Commerce)

—il s'agit de renseignements confidentiels dont la publication porterait atteinte aux intérêts des producteurs canadiens de grains.

[*Text*]

December 5th, 1973

Motion #259—Mr. Macquarrie

—requested a copy of all correspondence between the Minister of Transport and other responsible Ministers and the government of P.E.I. respecting Border-Tormentine ferry service subsequent to the date of the latest national railway strike.

Mr. John Reid

—denied; in light of the P.E.I. government's decision ot take legal action against the government of Canada on the matter of federal constitutional obligations. If released it might prejudice any proceedings before a court of justice.

April 10th, 1974

Motion #8—Mr. Marshall

—requested a copy of all material resulting from the first meeting of VLA Senior Management team convened by the Director General of Veterans Land Administration in Ottawa from March 26-29 as follows:

a) operational plans in the periods before and after March 31st/74 deadline for new loan applications

b) further implementation of MBO as the VLA style of management.

The hon. Daniel J. Macdonald—Veterans Affairs

—denied; these are inter-departmental documents of a confidential nature.

April 10th, 1974

Motion #9—Mr. Godin

—requested copies of all documents or reports prepared by representatives of CHMC following January 22nd, 1973 inquiry in relation to certain houses located at Place de la Promenade at Neufchatel.

Mr. Ian Watson for Ministry of State for Urban Affairs

—denied; these are considered working papers of a confidential nature.

Motion #10—Mr. Neale

—requested copy of all contracts relating to use of Ballantyme, Lapointe & Centennial Piers of Vancouver.

Mr. J.-P. Guay (for Transport)

—denied; they are private and confidential; "They are contracts for operating certain shipping terminals in Vancouver which actively compete with Seattle and making them open for public inspection could prejudice their position."

Motion #12—Mr. Orlikow and moved by Stanley Knowles

—request for copy of latest evaluation report of Canada Manpower Mobility Program.

[*Interpretation*]

Le 5 décembre 1973

Motion #259—M. Macquarrie

—a demandé d'obtenir une copie de toute correspondance entre le ministre des Transports et les autres ministres responsables ainsi que le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard concernant le service de traversiers Border-Tormentine suite à la dernière grève des chemins de fer nationaux.

M. John Reid

—refusé; le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard a décidé d'avoir recours aux tribunaux contre le gouvernement du Canada puisqu'il semble être question d'obligations fédérales et constitutionnelles. La publication d'un document de ce genre pourrait porter atteinte au déroulement du procès.

Le 10 avril 1974

Motion #8—M. Marshall

—a demandé une copie de tous les documents de la première réunion de la haute direction de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants, convoquée par le directeur général de cet organisme et qui s'est tenue à Ottawa du 26 au 29 mars, comme suit:

a) les plans d'opération pour les périodes antérieures et postérieures au 31 mars 1974, date limite pour les demandes de nouveaux emprunts.

b) mise sur pied de l'administration par objectif de façon plus poussée au sein de cet organisme.

L'honorable Daniel J. Macdonald—Affaires des anciens combattants

—refusé; il s'agit de documents interministériels de nature confidentielle.

Le 10 avril 1974

Motion #9—M. Godin

—a demandé copie de tout document ou rapport préparé par les représentants de la SCHL suite à l'enquête du 22 janvier 1973 concernant certaines maisons sises Place de la promenade à Neufchatel.

M. Ian watson pour le ministre d'État aux Affaires urbaines

—refusé; il s'agit de documents de travail de nature confidentielle.

Motion #10—M. Neale

—demande copie de tous les contrats concernant l'utilisation des quais Balantine, Lapointe et Centennial au port de Vancouver.

M. J.-P. Guay (pour les Transports)

—refusé; il s'agit de documents privés et confidentiels; «il s'agit de contrats concernant les activités de certains terminus de transport à Vancouver qui font concurrence avec Seattle et la publication de ces documents pourrait porter atteinte à ces activités.»

Motion #12—M. Orlikow et proposé par Stanley Knowles

—demande copie du dernier rapport d'évaluation du programme de mobilité de la main-d'œuvre Canada.

[*Texte*]

Mr. Mark MacGuigan (Manpower and Immigration)

—report prepared jointly by Department and Treasury Board Secretariat therefore it is an internal working document for thier exclusive use

July 11th, 1973.

Motion #77—Mr. Mazankowski

—requested copy of all correspondence between Minister of Finance and/or other responsible Minister and the auditing firms of Touche, Ross & Co., Peat, Marwick & Mitchell in connection with auditing services for Air Canada and the C.N.R.

Mr. John Reid.

—denied; ". . .in so far as the Minister of Finance is concerned, the material requested is confidential."

Mr. Mazankowski:

—. ."I think Parliament and the people of Canada have the right to know what kind of political manoeuvering has been going on with two of Canada's major Crown Corporations."

February 19th, 1975

Motion #24—Mr. Mazankowski

—requested a copy of the Air Canada contract and all additions, revisions and amendments thereto

Mr. John Reid

—"The Air Canada contract contains considerable confidential information relating to the organization, operation and maintenance of the Air Canada lines. Air Canada's competitors are not obliged to provide such information or expose their contractual arrangements to similar scrutiny. To place Air Canada in such a disadvantageous position would not be in the public interest.

Therefore request denied

November 19th, 1969

Motions for Papers

Telesat Canada—Financial Participation of Communication Common Carries

Motion No. 6—Mr. Orlikow (moved by Mr. Knowles)

That an order of the House do issue for a copy of all correspondence between the Department of Communications and common communications carries regarding financial participation in Telesat Canada Corporation.

Mr. Yves Forest (Parliamentary Secretary to President of the Privy Council)

. . . The correspondence requested relates to matters of a commercial character concerning negotiation between private companies and Telesat Canada, an independent corporation, and it would accordingly not be appropriate or in the public interest to publish it.

[*Interprétation*]

Mark MacGuigan (Main-d'œuvre et Immigration)

—rapport préparé conjointement par le Ministère et le Secrétariat du Conseil du Trésor et il s'agit donc d'un document de travail interne qui leur est exclusivement réservé.

Le 11 juillet 1973.

Motion #77—M. Mazankowski

—demande copie de toute correspondance entre le ministre des Finances ou tout autre ministre responsable et les bureaux de comptables vérificateurs de Touche, Ross & Cie, Peat, Marwick & Mitchell concernant les services de vérification fournis à Air Canada et au CNR.

M. John Reid

—refusé; «. . . en ce qui concerne le ministre des Finances, ces documents sont confidentiels.»

M. Mazankowski

— . . . «J'estime que le Parlement et le peuple canadien ont le droit de connaître les manœuvres politiques qui se font au sein des deux sociétés de la Couronne les plus importantes du Canada.»

Le 19 février 1975

Motion n° 24—M. Mazankowski

—demande une copie du contrat d'Air Canada ainsi que de toutes les additions, corrections et amendements y apposés.

M. John Reid

—«Dans le contrat d'Air Canada il y a beaucoup de renseignements confidentiels concernant l'organisation, l'opération et l'entretien des lignes d'Air Canada. Les concurrents d'Air Canada ne sont pas obligés à dévoiler de tels renseignements ou de soumettre leurs accords contractuels à un tel examen. Il serait contraire à l'intérêt du public de mettre Air Canada dans une situation si désavantageuse.

Donc, demande refusée.

Le 19 novembre 1969

Motion demandant des documents

Télésat Canada—Participation financière des entrepreneurs de messagerie.

Motion n° 6—M. Orlikow (proposée par M. Knowles)

Que la Chambre oblige qu'on fournisse une copie de toute correspondance entre le ministère des Communications et les entrepreneurs de messagerie concernant leur participation financière à la société Télésat Canada.

M. Yves Forest (secrétaire parlementaire au président du Conseil privé)

. . . La correspondance qu'on demande à voir concerne des sujets de nature commerciale se rapportant à des négociations entreprises entre des sociétés privées et Télésat Canada, une société indépendante, et il ne serait donc pas opportun de publier ces documents et ce ne serait pas non plus dans l'intérêt public.

[*Text*]

Voted upon and nays had it.

November 5th, 1969

Motions for Papers

Documents relating to "Grants to Indian Band Councils"

Motion No. 68—Mr. Howard

That an Order of the House do issue for a copy of any document prepared in the Department of Indian Affairs and Northern Development entitled or relating to "Grants to Indian Band Councils" subsequent to the issuance of Circular No. 15, dated September 18, 1968, which is entitled "Grants to Indian Band Councils".

Mr. Russell C. Honey (Parliamentary Secretary to Minister of Indian Affairs and Northern Development)

. . . Department has "no record of any document prepared subsequent to the issuance of Circular No. 15 . . .

Mr. Howard

Mr. Speaker, did the honourable gentleman say that the department had no knowledge of such a document. I think we had better put it to the test because I can produce the document.

Transferred for debate.

December 3rd, 1969

Motions For Papers

Prince Edward Island Causeway

Motion No. 9—Mr. Orlikow

That an Order of the House do issue for a copy of the report by C. B. Haver of Montreal for Northumberland Consultants Ltd. regarding a review of the cost-benefit evaluation by Stanford Research Institute for a P.E.I. causeway as mentioned in answer to question number 1,832 reported in Hansard July 21, 1969 on page 11374.

Hon. Arthur Laing (Minister of Public Works)

Mr. Speaker, this motion refers to a review and cost-benefit study undertaken in respect of the studies on the Northumberland Passage. Being a review it was strictly an internal document, privileged, and therefore I would ask if the honourable member would please withdraw his motion.

Transferred for debate.

December 3rd, 1969

Motions for Papers

Northwest Territories—Native People Employed in Mining

Motion No. 207—Mr. Howard

That an Order of the House do issue for a copy of the survey undertaken by the Department of Indian Affairs and Northern Development showing the number of native people employed in mining the Northwest Territories as referred to by the Minister of Indian Affairs in his address in Yellowknife on November 10, 1969.

[*Interpretation*]

Vote négatif.

Le 5 novembre 1969

Motion pour obtenir des documents

Documents concernant les «subventions aux conseils du bandes indiennes»

Motion nº 68—M. Howard

Que la Chambre exige une copie de tout document préparé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord concernant les «subventions aux conseils des bandes indiennes» suite à la circulaire numéro 15 en date du 18 septembre 1968 intitulé «Subventions aux conseils de bandes indiennes».

M. Russell C. Honey (secrétaire parlementaire du ministre des Affaires indiennes et du Nord)

—Le Ministère n'a «aucune indication qu'il y aurait eu un document préparé suite à la mise en circulation de la circulaire numéro 15 . . .

M. Howard

Monsieur l'Orateur, l'honorable député a-t-il dit que le Ministère n'avait eu aucune connaissance d'un tel document. Je serais porté à croire le contraire puisque je puis vous montrer un tel document.

Reporté pour débat.

Le 3 décembre 1969

Demande de documents

La chaussée de l'Île-du-Prince-Édouard

Motion nº 9—M. Orlikow

Que la Chambre exige qu'une copie du rapport préparé par C. B. Haver de Montréal pour la Northumberland Consultants Ltd concernant l'étude de l'évaluation des coûts et bénéfices par la Stanford Research Institute pour la chaussée de l'Île-du-Prince-Édouard mentionnée en réponse à la question numéro 1,832 à la page 1,374 du *Hansard* du 21 juillet 1969, soit dévoilée.

L'honorable Arthur Laing (ministre des Travaux publics)

Monsieur l'Orateur, cette motion se rapporte à une révision et à une étude des coûts et bénéfices concernant le passage de Northumberland. Il s'agit d'un document à usage strictement interne, et je demanderais donc à l'honorable député de retirer sa motion.

Reporté pour débat.

Le 3 décembre 1969

Demande de documents

Les Territoires du Nord-ouest—Autochtones embauchés dans les mines.

Motion nº 207—M. Howard

Que la Chambre exige d'avoir une copie de l'enquête menée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord concernant le nombre d'autochtones embauchés dans les mines des Territoires du Nord-ouest dont a parlé le ministre des Affaires indiennes à Yellowknife, le 10 novembre 1969.

[*Texte*]

Mr. Russell C. Honey (Parliamentary Secretary to Minister of Indian Affairs and Northern Development)

Mr. Speaker, when the mining firms provided the information requested by the hon. member in this motion, they did so on the understanding that the department would not make it public. It would be a breach of faith on the part of the government to release this information . . .

Mr. Howard

. . . The Parliamentary Secretary has been kind enough to send me a copy of his proposed remarks. The statement says that when the mining firms provided this information they did so on a confidential basis and therefore it would be a breach of faith to disclose (this information) . . . The fact of the matter is that the minister on November 10 was able to take what it is obviously confidential information and exploit it publicly and politically. Such being the case I think the information must be provided.

Transferred for debate.

Mr. Baldwin: Thank you, Mr. Chairman. I think we will leave them there sitting as evidence of my point of view.

The next illustration of the failure of the government's policy is contained in a document dated February 13, 1975 which I received from the Minister of Energy, Mines and Resources. It is called *Notes of Report on Uranium Enrichment* dated September 3, 1971 and most of you have probably received it. I find it consists of a very interesting and a highly technical document, dated September 3, 1971 entitled *An Assessment of Establishing a Uranium Enrichment Facility in Canada.*

That was presented to the government apparently on September 3 or shortly after September 3, 1971. There it lay dormant or it might have been generating some life, we do not know, but certainly never saw the light of day so far as the public was concerned. Almost two years later on August 1, 1973, through the medium of a statement by the Minister of Energy, Mines and Resources, the government issued a policy with regard to uranium enrichment, two years after it had received the assessment. At the time all that was said about it was that the statement was a result of several inquiries received concerning the government's attitude towards construction of the uranium enrichment facilities in Canada by private industry. Obviously it is an issue of the greatest importance to many people in Canada and the question on the issue of energy and energy shortages, something which all of the public should have been concerned about at that time but know nothing of other than the statement issued by the Minister. Now I find, on February 13, which is a year and a half later, for the first time the Minister released the original assessment with a number of deletions and changes.

Other people may have got it before; I only got it at this time the first occasion, on February 13. This is to me indicative of the thing which is not government corruption or iniquity, but here is an assessment made by experts of a very important issue of the economic and scientific life of this country on which the government made a certain policy statement and only a year and a half later does the public get it. I think that is not good enough.

[*Interprétation*]

M. Russell C. Honey (secrétaire parlementaire du ministre des Affaires indiennes et du Nord)

Monsieur l'Orateur, quand les entreprises minières ont donné ces renseignements, elles l'ont fait à condition que les chiffres soient tenus secrets par le Ministère. Le gouvernement ferait preuve de mauvaise foi s'il publiait ces renseignements . . .

M. Howard

. . . Le secrétaire parlementaire a eu l'amabilité de me faire parvenir une copie des remarques qu'il se proposait de faire. D'après la déclaration, les entreprises minières ont donné ces renseignements à titre confidentiel et ce serait donc faire preuve de mauvaise foi que de publier (ces renseignements) . . . Cependant, le 10 novembre, le ministre s'est servi de renseignements fournis, supposément à titre confidentiel, pour les exploiter publiquement et politiquement. Je crois donc qu'on doit nous fournir ces rensengnements.

Reporté pour débat.

M. Baldwin: Merci, monsieur le président. Je crois que cela fera valoir mon point de vue.

Il y a une autre illustration des failles de cette politique du gouvernement et il s'agit d'un document en date du 13 février 1975 que j'ai reçu du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Il est intitulé *Notes of Report on Uranium Enrichment* et portant la date du 3 septembre 1971, vous l'avez probablement tous reçu. Il s'agit d'un document très technique et très intéressant portant la date du 3 septembre 1971 et intitulé *An Assessment of Establishing a Uranium Enrichment Facility in Canada.*

On a porté ce rapport à la connaissance du gouvernement aux environs du 3 septembre 1971. Il a été mis sur les tablettes tandis qu'il aurait peut-être pu servir à quelque chose, nous ne le savons pas, mais il est certain que le public n'en a jamais rien su. Deux ans plus tard, le 1er août 1973, par le biais d'une déclaration du ministre de l'Énergie, le gouvernement a fait connaître sa politique concernant l'enrichissement de l'uranium, deux ans après avoir reçu ce rapport. On a tout simplement dit alors que cette déclaration était le résultat de quelques questions qu'on avait posées concernant l'attitude du gouvernement vis-à-vis de la construction d'usines pour l'enrichissement d'uranium au Canada par l'industrie privée. Il est évident qu'il s'agit d'une question de la plus haute importance pour beaucoup et il s'agit aussi de la question d'énergie et du déficit énergétique, question dont le public aurait dû se préoccuper à l'époque, mais dont il ne sait rien si ce n'est par la déclaration du ministre. Le 13 février, donc, un an et demi plus tard, le ministre, pour la première fois, publie ce rapport avec certains retranchements et changements.

D'autres l'ont peut-être reçu avant cela; moi, je ne l'ai reçu qu'à cette première occasion, soit le 13 février. Il ne s'agit donc pas de corruption ou d'iniquité, mais voici un rapport fait par des experts, un rapport très important sur la situation économique et scientifique de ce pays au sujet de laquelle le gouvernement fait une déclaration de principe et ce n'est qu'un an et demi plus tard que le public y a accès. Ce n'est nettement pas suffisant.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Leblanc.

Mr. Leblanc (Laurier): Referring to the example that you are quoting, Mr. Baldwin, at that time, on September 3 when the report was made to the Department, maybe there were a few things that restricted publication for security purposes. At that time they may not have wanted to publish it because there may have been something of a secret nature that we would not like foreign nations to know but after a while when everybody knows what is going on in uranium it does not matter if it is published. I do not know. I am just presuming that that could happen and be a reason. I am not sure, though.

Mr. Baldwin: You are quite right, Mr. Leblanc. But in the first paragraph of the release of February 13, 1975, from the department you will find these:

• 2055

> Two major deletions and a few smaller ones have been made in the attached report to protect sensitive information relating to intergovernmental and government industry discussions. The major ones at Chapter 5 and addendum A. 1.

In other words, a whole chapter and addendum was deleted before it was given to us three and one-half years after the government first got it and a year and one-half after the government had come to a decision and had announced a policy. So I perfectly accept the fact that it could well have been and probably was within that document sensitive information which should not have been released, but reading through the rest of it—and I have had some interest in this matter—it appears to me that it is a very important document which would help the public and the knowledgeable public and members of this House and members of the other place to come to some evaluation of this program of uranium enrichment. But we only get it three and one-half years after the government first got it and one and one-half years after the government has declared policy.

Mr. Leblanc (Laurier): The contention is that they could have published that report doing exactly what they did three years or four years after, deleting a few paragraphs and then publishing the report, which would have been of no harm to anyone nor to government, and people would have known what was going on.

Mr. Baldwin: Published the report that we have now.

Mr. Leblanc (Laurier): That is a good point.

Mr. Baldwin: Now, there are three or four other illustrations I have given. The hour is late. I will not go into them because perhaps they are a little controversial anyway. One is the issue I raised with Mr. Sharp yesterday in the House, the refusal by the government to release a report alleged to contain a recommendation to the government that more information should be made available to the public.

Mr. Sharp indicated yesterday in response to my question in the question period that he was not aware of it. I do not doubt that. I do not doubt Mr. Sharp's sincerity for a minute. I think one of the troubles, Mr. Chairman, is that we are entering into this great empire of shadow where facts and fiction and imagery and speculation and rumour thrive and clash and come together and separate again so that even members of the government and probably even

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Leblanc.

M. Leblanc (Laurier): A propos de l'exemple que vous citez, monsieur Baldwin, il se pourrait qu'à l'époque, c'est-à-dire le 3 septembre, quand le rapport a été présenté au Ministère, il y avait peut-être quelque raison liée à la sécurité qui s'opposait à la publication. Il y avait peut-être alors quelque chose de nature secrète qu'on ne voulait pas dévoiler aux nations étrangères, mais puisque tous savent ce qui se passe dans le domaine de l'uranium actuellement, cela ne porte peut-être plus à conséquence. Je ne sais pas. J'imagine que cela pourrait arriver et qu'il pourrait y avoir une raison. Je n'en suis pas sûr, cependant.

M. Baldwin: Vous avez tout à fait raison, monsieur Leblanc. Mais vous verrez dans le document du 13 février 1975 venant du ministère que:

> Il y a deux suppressions importantes et quelques-unes moins importantes dans le rapport pour protéger certains renseignements confidentiels concernant des discussions intergouvernementales et des entretiens qui ont eu lieu entre le gouvernement et l'industrie. Les suppressions importantes sont celles du Chapitre 5 et de l'annexe A,1.

En d'autres termes, on a supprimé tout un chapitre et une annexe avant de nous le donner, un an et demi après que le gouvernement en était venu à une décision et avait annoncé sa politique. Je comprends fort bien qu'il aurait pu y avoir des renseignements de nature confidentielle dans ce rapport, mais en lisant le reste, et je m'intéresse à ce sujet, il me semble qu'il s'agit d'un document très important qui aurait pu être de quelque utilité au public, aux députés et aux sénateurs pour évaluer ce programme d'enrichissement de l'uranium. Mais nous y avons accès que trois ans et demi après que le gouvernement l'a d'abord reçu et un an et demi après que le gouvernement a fait connaître sa politique.

M. Leblanc (Laurier): Vous prétendez donc qu'il aurait pu rendre ce rapport public il y a trois ou quatre ans en faisant ce qu'il a fait aujourd'hui, c'est-à-dire en supprimant quelques paragraphes puis en publiant un rapport qui n'aurait pu faire de tort à personne, même pas au gouvernement, et les gens auraient su ce qui se passait.

M. Baldwin: On aurait pu publier le rapport que nous avons actuellement entre les mains.

M. Leblanc (Laurier): C'est bien raisonné.

M. Baldwin: Il y a trois ou quatre autres exemples que je vous ai donnés. Il se fait tard. Je n'en parlerai pas puisqu'ils prêtent à controverse de toute façon. Entre autre, il y a la question que j'ai posée à M. Sharp hier, en Chambre, portant sur ce que le gouvernement avait refusé de rendre public un rapport ou on trouve présumément une recommandation portant que le gournement devrait rendre l'information plus accessible au public.

Lors de la période des questions, hier, M. Sharp m'a répondu qu'il n'en avait pris connaissance. Je n'en doute pas du tout. Je ne doute pas du tout de la sincérité de M. Sharp. Je crois, monsieur le président, que le problème est que nous entrons dans ce royaume de sombres rumeurs où la spéculation et les sous-entendus se nouent, se dénouent et se trament de façon à ce que même les membres du gouvernement et les hauts fonctionnaires ne

[*Texte*]

senior members of the civil service may not know what is really going on in other parts of the government. This is a tragedy and this is a danger we face, where there is that refusal to make public information.

I give Mr. Sharp credit for being completely sincere yesterday. Yet I have heard from several people that such a document does exist. It may not exist in precisely the terms in which it was described, but I would be certain, taking the preponderance of presumption at the government coming to deal with these guidelines, the government coming to deal with this particular Committee, the government dealing with the question of what information it should release, that it could certainly delegate someone, likely in the Privy Council, to do a paper and provide for the Privy Council and for the benefit of the Cabinet some assessment as to what type of information should be released. It may well be that part of that was the report on which were based the guidelines which were published in the House in 1973. The balance of evidence satisfies me that such a document was probably prepared. Mr. Sharp genuinely did not know it.

If there is such a document, in the name of heaven this Committee and this Parliament should know about it, what the experts in government believe as to what information should be furnished and why. I think that is relevant and important and we should know about it.

Now, as for the final two illustrations, one deals with a very interesting hassle, if I can use that phrase, we had in the House some years ago dealing with Central Mortgage and Housing, dealing with some construction of certain student housing co-op projects in Rochdale and Pestalozzi, dealing with allegations made in a Toronto newspaper as a result of which a number of questions were asked in the House. As a result of those questions and the government being pressed, the then Minister, Mr. Basford, said he would institute an inquiry. Members of the Opposition, of three parties, continued to press him on that inquiry and when it would be disclosed. On one occasion in response to a question by myself, his Parliamentary Secretary said the inquiry was proceeding and in due course it would be released to members of the House. That is all documented in this, included in Schedule B attached to these proceedings.

• 2100

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Excuse me, Mr. Baldwin. I have gone through Schedule B. There is other material there as well. I have tried to edit as best I can, but perhaps the Committee would permit me with Mr. Baldwin afterwards to go over the material that is presented in Schedule B and extract the parts from it that are relevant to his point about the student housing. Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

Schedule "B"

5402—COMMONS DEBATES—July 9, 1973

HOUSING

STUDENT CO-OPERATIVE PROJECTS—ALLEGED CENTRAL MORTGAGE AND HOUSING CORPORATION REPORT—REQUEST FOR STATEMENT

Mr. G. W. Baldwin (Peace River): Mr. Speaker, I have a question for the Minister of State responsible for urban

[*Interprétation*]

savent vraiment pas ce qui se passe ailleurs au gouvernement. Voilà la tragédie et le danger auxquels nous devons faire face lorsqu'on refuse de publier des renseignements.

Je ne puis absolument pas mettre en doute la sincérité de M. Sharp hier. Cependant, certaines personnes m'ont bien dit qu'un tel rapport existait. Il n'existe peut-être pas de la façon précise dont on l'a décrit, mais je sais bien que le gouvernement a dû traiter de ces directives, que le gouvernement a dû traiter avec ce comité précis, que le gouvernement voulait savoir quel genre de renseignement il pouvait publier, et qu'on a donc certainement dû donner la responsabilité d'un tel rapport à quelqu'un, comme le Conseil privé, pour que le Conseil privé et le cabinet puissent porter un certain jugement sur le genre de renseignement qui devait être divulgué. Il se pourrait bien que les directives publiées à la Chambre en 1973 aient été inspirées par une partie de ce rapport. Tout indique qu'un document de ce genre a probablement été préparé. De toute évidence, M. Sharp n'en a jamais entendu parler.

Mais, si un tel document existe, ce comité et ce parlement devraient le savoir, devraient savoir quel genre de renseignements les experts du gouvernement estiment publiables et pourquoi on devrait le faire. Je crois qu'il est très important que nous sachions ce genre de choses.

En ce qui concerne les deux derniers exemples, l'un traite d'un différend très intéressant, si vous me permettez le mot, que nous avons eu à la Chambre il y a quelques années et qui portait sur la Société centrale d'hypothèques et de logement, sur la construction de certaines résidences universitaires, Rochdale et Pestalozzi, sur des allégations faites par un journal de Toronto qui ont eu pour effet de susciter plusieurs questions à la Chambre. Le gouvernement était pressé de toutes parts et suite à ces questions, le ministre de l'époque, M. Basford, a dit qu'il ferait mener une enquête. Les députés de l'Opposition, des trois partis, ont continué à le harceler au sujet de cette enquête et de ses résultats. A un certain moment, son secrétaire parlementaire m'a même répondu que l'enquête se poursuivait et que les députés de la Chambre en auraient les résultats en temps et lieu. On en trouve toutes les preuves à l'annexe B.

Le coprésident (M. McCleave): Excusez-moi, monsieur Baldwin. Je viens de lire l'annexe B. On y traite aussi d'autres sujets. J'ai essayé d'en tirer les passages pertinents, mais peut-être que le comité me permettrait d'étudier ces documents avec M. Baldwin après la réunion et de tirer de l'annexe B les passages pertinents en ce qui concernee le logement des étudiants. Est-on d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

Annexe «B»

5402—DÉBATS DE LA CHAMBRE—Le 9 juillet 1973

LE LOGEMENT

LES CENTRES COMMUNAUTAIRES ESTUDIANTINS—LE RAPPORT DE LA SCHL—DEMANDE D'EXPLICATIONS

M. G. W. Baldwin (Peace River): Monsieur l'Orateur, je voudrais poser une question au ministre d'État de qui

[*Text*]

affairs and housing. Is he aware of an internal CMHC report referred to in the Toronto *Sun* of today's date concerning certain federally financed student co-operative housing projects in Ontario. Did this report reach the minister's office and will he table it or, if not, will he make a statement on motions referring to the report, giving its contents and telling what action if any was taken by the minister of the CMHC with regard to the very strong recommendations in that report?

Hon. Ron Basford (Minister of State for Urban Affairs): Mr. Speaker, in February, as well as since taking over the ministry, I think the record will show that I have taken very firm action in trying to foreclose on the mortgages of Rochdale and Pestalozzi Colleges. In addition to that firm action, I also asked the CMHC in February for a complete report about how and under what circumstances these loans were made quite some years ago to these five co-operative residences. The memorandum to which the hon. member refers was really not in response to my request for an inquiry but it did confirm the same view I had that there should be such an inquiry, and the corporation is therefore conducting such an inquiry.

STUDENT CO-OPERATIVE PROJECTS—ALLEGATION SAME ARCHITECTS AND CONSTRUCTION COMPANIES PARTICIPATED IN CONSTRUCTION

Mr. G. W. Baldwin (Peace River): I have a supplementary, Mr. Speaker. Can the minister advise if the architects and construction companies, including subsidiaries, involved in the building of certain of these ill-starred projects appear in certain instances to be the same people, and could he give particulars of the rather unique tendering practices which led to this result?

Hon. Ron Basford (Minister of State for Urban Affairs): Mr. Speaker, it appears there are the same builders and architects involved, and that is why in February I wanted an inquiry made of that situation. I really would not want to make a statement until the inquiry is complete, or until we know the precise relationship between the various companies and various architects.

STUDENT CO-OPERATIVE PROJECTS—TESTIMONY OF VINCE LAPETINA ALLEGING COLLUSION IN AWARDING TENDERS

Mr. G. W. Baldwin (Peace River): I have a further supplementary, Mr. Speaker. Was the minister aware either directly or through CMHC of the sworn testimony of one Vince Lapetina, a former director and officer of these construction companies, alleged to have been given in an Ontario Supreme Court action in October or November, 1971, giving particulars of alleged collusive arrangements in rigging the award of tenders in certain of these construction projects?

Hon. Ron Basford (Minister of State for Urban Affairs): Mr. Speaker, I do not have personal knowledge of the sworn testimony to which the hon. member refers.

[*Interpretation*]

relèvent les affaires urbaines et le logement. Est-il au courant d'un rapport interne de la SCHL que le *Sun* de Toronto mentionne aujourd'hui et qui porte sur certains projets de logements coopératifs pour étudiants mis en œuvre en Ontario et financés par le gouvernement fédéral? Ce rapport a-t-il atteint le bureau du ministre et le déposera-t-il ou sinon, fera-t-il une déclaration à l'appel des motions au sujet de ce rapport pour en donner la teneur et dire quelles mesures ont été prises par le ministre ou par la SCHL à la suite des recommandations fort pressantes de ce rapport?

L'hon. Ron Basford (ministre d'État chargé des Affaires urbaines): Monsieur l'Orateur, en février et en somme depuis que j'ai pris charge du ministère, je crois qu'on peut dire que j'ai pris des mesures très énergiques en vue de saisir les bâtiments hypothéqués des collèges Rochdale et Pestalozzi. En outre, j'ai aussi demandé à la SCHL en février un rapport complet des circonstances dans lesquelles on a consenti des prêts il y a quelques années à ces cinq résidences coopératives. La note de service dont parle le député ne constituait pas vraiment la réponse à ma demande d'enquête, mais a effectivement confirmé ce que je pensais: une enquête s'impose et la Société est d'ailleurs en train d'en effectuer une.

LES CENTRES COMMUNAUTAIRES ESTUDIANTINS—LES LIENS ENTRE ARCHITECTES ET CONSTRUCTEURS

M. G. W. Baldwin (Peace River): Une question supplémentaire, monsieur l'Orateur. Le ministre peut-il dire si les architectes et les sociétés de construction, y compris les filiales, qui ont pris part à la construction de certains de ces immeubles voués à l'échec semblent dans certains cas être les mêmes gens, et pourrait-il donner des détails sur les pratiques de soumission plutôt singulières qui ont donné lieu à un tel résultat?

L'hon. Ron Basford (ministre d'État chargé des Affaires urbaines): Monsieur l'Orateur, il semble que ce soient les mêmes architectes et les mêmes sociétés de construction qui soient concernés, et c'est pourquoi j'ai ordonné en février qu'on fasse enquête sur cette situation. Je n'ai réellement pas l'intention de faire de déclarations jusqu'à ce que cette enquête soit terminée ou que nous connaissions de façon précise les liens existant entre les diverses sociétés de construction et les divers architectes.

LES CENTRES COMMUNAUTAIRES ESTUDIANTINS—LE TÉMOIGNAGE DE VINCE LAPETINA AU SUJET DE L'ADJUDICATION DES CONTRATS

M. G. W. Baldwin (Peace River): Une autre question supplémentaire, monsieur l'Orateur. Le ministre était-il personnellement au courant, ou a-t-il été mis au courant par la SCHL, qu'un certain Vince Lapetina, ancien directeur et administrateur de ces sociétés de construction, avait fait une déposition sous la foi du serment lors d'une cause plaidée en Cour suprême de l'Ontario en octobre ou en novembre 1971, et avait donné tous les détails sur de présumées ententes collusoires en vue de se faire adjuger les contrats relativement à certains de ces projets de construction?

L'hon. Ron Basford (ministre d'État chargé des Affaires urbaines): Monsieur l'Orateur, je ne suis personnellement pas au courant de la déposition faite sous serment dont parle le député.

[*Texte*]

STUDENT CO-OPERATIVE PROJECTS—REQUEST FOR ROYAL COMMISSION INVESTIGATION

Mr. G. W. Baldwin (Peace River): I have a final supplementary, Mr. Speaker. I should like to direct it to the Acting Prime Minister. In view of the very grave circumstances surrounding this matter, will the government now take the inquiry about these matters out of the hands of the department and have a full public inquiry through the mechanism of a Royal Commission under the Inquiries Act into these various serious allegations.

Hon. Mitchell Sharp (Acting Prime Minister): The answer, Mr. Speaker, is no. We have full confidence in the minister and the CMHC he is directing.

Mr. Eldon M. Woolliams (Calgary North): Mr. Speaker, in light of the minister's answer, and in light of the facts now disclosed that this situation is such that there has been a misuse of funds and perhaps a form of embezzlement, would the Acting Prime Minister direct that a legal public inquiry be held into this matter so that witnesses may be called and the whole matter aired without this kind of cover-up?

Hon. Mitchell Sharp (Acting Prime Minister): Mr. Speaker, I would hope that the minister himself would continue with these inquiries. If he is satisfied that the matter does not require further investigation I would be happy to accept his advice. On the other hand, if he decides that it is necessary to proceed further I am sure he would if that were in the public interest.

Mr. Speaker: Order, please. The Chair will recognize the hon. member for Calgary North on a supplementary and then the hon. member for York South.

STUDENT CO-OPERATIVE PROJECTS—DATE ON WHICH GOVERNMENT WAS AWARE OF ALLEGED MISUSE OF FUNDS

Mr. Eldon M. Woolliams (Calgary North): Mr. Speaker, in light of that wishy-washy answer, would the Acting Prime Minister now advise the House when the Prime Minister, the cabinet or the government got word of this particular scandal, particularly since it involves the misuse of funds, possible embezzlement and other kinds of conspiracy leading possibly to a question of fraud?

Hon. Mitchell Sharp (Acting Prime Minister): Mr. Speaker, I do not accept these allegations.

HOUSING

STUDENT CO-OPERATIVE PROJECTS—ALLEGED CONSPIRACY BETWEEN ARCHITECTS AND CONTRACTORS—REQUEST FOR PUBLIC INQUIRY

Mr. Eldon M. Woolliams (Calgary North): Mr. Speaker, I wish to direct a question to the Minister of State for Urban Affairs who is responsible for housing. When did he direct this internal secret investigation? Was he aware, at the time he directed the investigation, that there was a strong suggestion, now confirmed by sworn testimony in a court case, that tender bids for the college co-operative projects were cooked, and invoices were falsified so that labour and supplies charged to the projects in question were used in some cases for private homes and at least for one farm.

[*Interprétation*]

LES CENTRES COMMUNAUTAIRES ESTUDIANTINS—L'OPPORTUNITÉ D'UNE COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE

M. G. W. Baldwin (Peace River): Monsieur l'Orateur, j'ai une dernière question supplémentaire. J'aimerais l'adresser au premier ministre suppléant. Vu la gravité des circonstances qui entourent cette affaire, le gouvernement retirera-t-il dès maintenant l'enquête des mains du ministère pour la confier plutôt à une commission royale d'enquête aux termes de la loi sur les enquêtes, la chargeant de mener une enquête approfondie et publique sur ces diverses allégations très graves?

L'hon. Mitchell Sharp (premier ministre suppléant): La réponse est non, monsieur l'Orateur. Nous avons entièrement confiance dans le ministre et la SCHL qu'il dirige.

M. Eldon M. Woolliams (Calgary-Nord): Monsieur l'Orateur, compte tenu de la réponse du ministre et du fait qu'il est maintenant prouvé qu'on a fait un mauvais usage de certains fonds, qu'il y a peut-être même eu détournement, le premier ministre suppléant ordonnerait-il une enquête publique sur cette affaire, afin que des témoins puissent être convoqués et toute l'affaire mise au jour sans ce genre de dissimulation?

L'hon. Mitchell Sharp (premier ministre suppléant): Monsieur l'Orateur, j'espère que le ministre lui-même poursuivra ces enquêtes. S'il est convaincu que la question n'a pas à être étudiée plus à fond, j'accepterai volontiers ses conseils. D'autre part, s'il décide de pousser plus avant, je suis sûr qu'il le fera si c'est dans l'intérêt public.

M. l'Orateur: A l'ordre. La présidence va permettre au député de Calgary-Nord de poser une question supplémentaire et elle donnera ensuite la parole au député de York-Sud.

LES CENTRES COMMUNAUTAIRES ESTUDIANTINS—LA PROBABILITÉ DE DÉTOURNEMENT DE FONDS—LA DATE DE LA MISE AU COURANT DU GOUVERNEMENT

M. Eldon M. Woolliams (Calgary-Nord): Monsieur l'Orateur, en raison de l'insignifiance de cette réponse, le premier ministre suppléant voudrait-il maintenant informer la Chambre quand le premier ministre, le cabinet ou le gouvernement ont eu vent d'un tel scandale, surtout qu'il est question de détournement possible de fonds et d'autres genres de manipulations qui pourraient faire conclure à de la fraude?

L'hon. Mitchell Sharp (premier ministre suppléant): Monsieur l'Orateur, je n'accepte pas ces allégations.

LE LOGEMENT

LES CENTRES COMMUNAUTAIRES ESTUDIANTINS—LES MANIGANCES DES ARCHITECTES ET DES ENTREPRENEURS—DEMANDE D'ENQUÊTE OFFICIELLE

M. Eldon M. Woolliams (Calgary-Nord): Monsieur l'Orateur, je désire poser une question au ministre d'État chargé des Affaires urbaines et responsable du logement. Quand a-t-il ordonné cette enquête interne secrète? Savait-il, à l'époque, qu'on soupçonnait fortement, comme l'a maintenant confirmé une déposition faite sous serment devant les tribunaux, que les soumissions relatives aux projets coopératifs du collège étaient truquées et les factures falsifiées de telle façon que les frais de main-d'œuvre et de fournitures des projets en question ont parfois été utilisés à la construction de domiciles privés et au moins d'une ferme.

[*Text*]

Hon. Ron Basford (Minister of State for Urban Affairs): Mr. Speaker, the answer to the first part is, February 22. To answer the second part, I was not aware of any such evidence but, in asking for an inquiry within CMHC, was curious as to how these five projects had been put together and had misled, it appears, so many innocent students, administrators and former ministers.

An hon. Member: Not to mention the public.

Mr. Woolliams: A supplementary question, Mr. Speaker. Was the minister aware that there is now a suggestion, according to sworn testimony in a court case that I have referred to, that there was an alleged conspiracy between the contractors and architects to split profits and use material and labour for personal benefit rather than the projects in question?

An hon. Member: Ask Hellyer.

Mr. Basford: Mr. Speaker, I am sorry, but because of noise in the House I did not hear the first words of the question and wonder if the hon. member would mind repeating them. I would also find it helpful if he would identify the lawsuit to which he is referring.

Mr. Woolliams: Mr. Speaker, I am prepared to do that, although I have not the number. I have the affidavit, if he would like to look at it. If he is not aware of it, may I now suggest, since I have called it to his attention, that he now order a judicial inquiry so that witnesses can be subpoenaed and the whole thing aired before the public, in order to see what kind of cover-up the department and the minister are endeavouring to make.

Mr. Basford: Mr. Speaker, I would appreciate it if the hon. member would give me that affidavit, because I have been trying to locate it.

Mr. Alexander: Smile when you say that, Ron.

Mr. Basford: Secondly . . .

Some hon. Members: Oh, oh!

Mr. Basford: Hon. members opposite do not seem to be too interested in information.

Some hon. Members: Oh, oh!

Mr. Basford: With reference to the second part of the question. I would think that the best kind of judicial inquiry, if there is any evidence substantiating a criminal charge, would be to refer this matter to the police authorities, which certainly is my intention.

STUDENT CO-OPERATIVE PROJECTS—INVESTIGATION BY CENTRAL MORTGAGE AND HOUSING CORPORATION—REQUEST FOR TABLING TERMS OF REFERENCE

Hon. Paul Hellyer (Trinity): A supplementary question, Mr. Speaker. Is it correct that the minister said that Central Mortgage and Housing Corporation was doing the investigation that he referred to yesterday? If so, what are the terms of reference of the investigation, and would he be prepared to table the document and instructions to the corporation?

[*Interpretation*]

L'hon. Ron Basford (ministre d'État chargé des Affaires urbaines): Monsieur l'Orateur, ma réponse à la première partie de cette question est le 22 février. Quant à la deuxième partie, je n'avais connaissance d'aucun renseignement de ce genre mais lorsque j'ai demandé qu'une enquête soit effectuée au sein de la SCHL j'étais curieux de déterminer la façon dont ces cinq projets avaient été intégrés et dont on avait induit en erreur tant d'étudiants, d'administrateurs et d'anciens ministres innocents.

Une voix: Sans parler du public.

M. Woolliams: Monsieur l'Orateur, une question supplémentaire. Le ministre savait-il alors qu'on soupçonnait fortement, selon un témoignage fait sous serment au cours du procès dont je parlais, qu'une entente délictueuse avait été passée entre les entrepreneurs et les architectes en vue de partager les bénéfices et d'utiliser la main-d'œuvre et les matériaux à leur avantage personnel et non pour la réalisation des projets en question?

Une voix: Demandez à Hellyer.

M. Basford: Monsieur l'Orateur, je m'excuse mais, du fait du bruit, je n'ai pas entendu les premiers mots de la question et j'aimerais que le député la répète. Il serait également utile que le député veuille bien préciser le procès évoqué par lui.

M. Woolliams: Monsieur l'Orateur, je le ferai volontiers bien que je ne connaisse pas le numéro. Si le ministre veut bien en prendre connaissance j'ai ici cette déposition faite sous serment. S'il ignorait ce procès il est au courant maintenant que je l'ai porté à son attention et j'aimerais savoir s'il serait disposé à ordonner une enquête judiciaire afin que des témoins puissent être cités à comparaître, que toute l'affaire soit portée à la connaissance du public et qu'on connaisse les agissements du ministère et du ministre en vue de l'étouffer.

M. Basford: Monsieur l'Orateur, je saurais gré au député de me remettre cet affidavit, car je l'ai cherché.

M. Alexander: Souriez en disant cela, Ron.

M. Basford: Deuxièmement . . .

Des voix: Oh, oh!

M. Basford: Nos vis-à-vis ne semblent pas trop avides de renseignements.

Des voix: Oh, oh!

M. Basford: Pour ce que est de la seconde partie de la question, je pense que la meilleure enquête judiciaire, s'il y a preuve de délit criminel, consisterait à saisir la police de l'affaire, ce que j'ai bien l'intention de faire.

LES CENTRES COMMUNAUTAIRES ESTUDIANTINS—L'ENQUÊTE MENÉE PAR LA SCHL—DEMANDE DE DÉPÔT DU MANDAT

L'hon. Paul Hellyer (Trinity): Une question supplémentaire, monsieur l'Orateur. Est-il exact que le ministre ait dit que la Société centrale d'hypothèques et de logement menait l'enquête dont il a parlé hier? Dans ce cas, quel est le mandat de la Commission d'enquête et le ministre est-il disposé à déposer le document et les directives destinés à la Société?

[*Texte*]

Hon. Ron Basford (Minister of State for Urbin Affairs): Mr. Speaker, I asked for a complete report from the president of the corporation on what had been the relationship of the various people involved in these five questions.

5540—COMMONS DEBATES—July 12, 1973

HOUSING

STUDENT CO-OPERATIVE PROJECTS—ALLEGATIONS OF IMPROPRIETY—REQUEST FOR JUDICIAL INQUIRY

Mr. Eldon M. Woolliams (Calgary North): Mr. Speaker. I should like to follow up on some questions I put to the Minister of Urban Affairs. In light of the fact that the minister said yesterday he was not informed of criminal allegations connected with the student co-operative projects, and in light of the officials of CMHC saying they were not advised of the secret inquiry by the minister, will the minister now change his position after discussion with the Prime Minister and let us have a judicial inquiry to air the matter rather than have the wishy-washy answers we have been getting for the last few days?

Mr. Speaker: Order, please.

Hon. Ron Basford (Minister of State for Urban Affairs): Mr. Speaker, as I have made clear, we are having a report prepared which will serve, of course, as advice to myself and to the Prime Minister concerning what further action should be taken. I have had some difficulty getting some of the documents I have wanted. For example, on Tuesday the hon. member for Calgary North assured the House—and I quote the hon. member—"I am prepared to do that, although I have not the number. I have the affidavit, if he"—the minister—"would like to look at it". I have been waiting since Tuesday for that affidavit from the hon. member and it now appears that he misled the House and does not have the affidavit. So, Mr. Speaker, I have been having some difficulty getting some of the documents. I am trying to get them as fast as I can.

Mr. Woolliams: Mr. Speaker, I would think the minister would want to be fair. I think surely I have a point of privilege. I wrote him on July 10, as follows:

> Dear Mr. Basford:
>
> The following information was telephoned to me from Toronto.

Then, I referred him to the Supreme Court of Ontario case of Vincent Lapetina, plaintiff, versus ALL province Contractors Limited, defendant. The letter continues:

> Affidavit sworn and filed dated October 19, 1971. Cross-examination on the affidavit. November 3, 1971, by defendant's counsel Mr. B. Chernos.

I gave the minister that information. He said at that time he would take it to the police.

* * *

INCOME TAX

ALLEGED DISCLOSURE OF IMPROPRIETY BY CONTRACTOR CONNECTED WITH STUDENT CO-OPERATIVE PROJECTS—POSSIBILITY OF CHARGES

Mr. Eldon M. Woolliams (Calgary North): I have a supplementary question for the Minister of National Revenue.

[*Interprétation*]

L'hon. Ron Basford (ministre d'État chargé des Affaires urbaines): Monsieur l'Orateur, j'ai demandé un rapport complet du président de la Société sur les relations entre les diverses personnes impliquées dans ces cinq questions.

5540—DÉBATS DE LA CHAMBRE—Le 12 juillet 1973

LE LOGEMENT

LES CENTRES COMMUNAUTAIRES ESTUDIANTINS—LES ACCUSATIONS DE MALVERSATIONS—DEMANDE D'ENQUÊTE JUDICIAIRE

M. Eldon M. Woolliams (Calgary-Nord): Monsieur l'Orateur, j'aimerais revenir sur certaines questions que j'ai posées au ministre chargé des Affaires urbaines. Étant donné que le ministre a déclaré hier qu'il n'avait pas entendu parler des accusations portées à l'encontre des centres communautaires estudiantins et que les responsables de la SCHL ont dit ne pas être au courant de l'enquête secrète menée par le ministre, ce dernier envisage-t-il de changer d'attitude après avoir discuté avec le premier ministre et de faire mener une enquête judiciaire pour éclaircir la situation, et mettre fin aux réponses évasives qui nous ont été données au cours des derniers jours?

M. l'Orateur: A l'ordre.

L'hon. Ron Basford (ministre d'État chargé des Affaires urbaines): Monsieur l'Orateur, comme je l'ai précisé, nous faisons rédiger un rapport qui nous guidera, le premier ministre et moi-même, dans la détermination des mesures à prendre. J'ai eu du mal à me procurer certains des documents que je voulais. Par exemple, mardi dernier, le député de Calgary-Nord nous a affirmé—et je cite le député: «Je le ferai volontiers bien que je ne connaisse pas le numéro. Si le ministre veut bien en prendre connaissance, j'ai ici cette déposition faite sous serment.» J'attends depuis mardi que le député me remette cette déposition et il semble qu'il nous a trompé et qu'il ne l'a pas. C'est pourquoi, monsieur l'Orateur, j'ai eu du mal à me procurer certains documents. J'essaye de les obtenir le plus vite possible.

M. Woolliams: Monsieur l'Orateur, je pense que le ministre devrait être juste. Je crois pouvoir poser la question de privilège. Je lui ai écrit le 10 juillet, en ces termes:

> Monsieur,
>
> Les renseignements suivants m'ont été communiqués par téléphone de Toronto.

Puis je lui ai parlé de l'affaire Vincent Lapetina, plaignant, contre Allprovince Contractors Limited, défendeur, portée devant la Cour suprême de l'Ontario. La lettre se poursuit ainsi:

> Déposition faite sous serment et déposée le 19 octobre 1971. Vérification de la déposition effectuée le 3 novembre 1971 par l'avocat conseil du défendeur, M. B. Chernos.

J'ai donné ce renseignement au ministre. A ce moment-là, il a dit qu'il en saisirait la police.

* * *

L'IMPÔT SUR LE REVENU

LA RÉVÉLATION DE CERTAINES MALVERSATIONS PAR UN ENTREPRENEUR IMPLIQUÉ DANS L'AFFAIRE DES CENTRES COMMUNAUTAIRES ESTUDIANTINS—LA POSSIBILITÉ DE POURSUITES

M. Eldon M. Woolliams (Calgary-Nord): J'ai une question supplémentaire pour le ministre du Revenu national.

[*Text*]

In light of the fact that in connection with a contractor by the name of Murphy there was material allegedly sent to his home and his farm and he made a disclosure to the Department of National Revenue, was there any police investigation, this being something improper so far as the Income Tax Act is concerned, and were any charges contemplated against the contractor in that regard?

Hon. Robert Stanbury (Minister of National Revenue): Mr. Speaker, when the hon. member mentioned some tax implications in this case, I think it was yesterday in the House, I asked my officials in taxation for a report. I will be glad to tell him what I can when I have that report.

7570—COMMONS DEBATES—November 6, 1973

[*Interpretation*]

Étant donné qu'en ce qui concerne un entrepreneur du nom de Murphy, des documents sont censés avoir été envoyés à son domicile et à sa ferme et il aurait fait des révélations au ministère du Revenu national, y a-t-il eu enquête policière, étant donné qu'une telle conduite va à l'encontre de la loi de l'impôt sur le revenu? A-t-on également envisagé d'inculper l'entrepreneur à cet égard?

L'hon. Robert Stanbury (ministre du Revenu national): Monsieur l'Orateur, lorsque le député a parlé d'implications, je crois que c'est hier, j'ai demandé un rapport aux fonctionnaires de l'Impôt. Je serai heureux de le renseigner le mieux possible lorsque j'aurai ce rapport.

7570—DÉBATS DE LA CHAMBRE—le 6 novembre 1973

HOUSING

TREFANN COURT—BASIS OF ALLEGED REFUSAL OF LOAN BY CENTRAL MORTGAGE AND HOUSING CORPORATION

Mr. Ron Atkey (St. Paul's): Mr. Speaker, my question is directed to the Minister of State for Urban Affiars. It concerns the abrupt turndown of the $500,000 Trefann Court homes project in Toronto yesterday by CMHC president, William Terron. In view of Mr. Teron's comments that any CMHC commitment to this project would have to be conditional on the mortgage being guaranteed by the city of Toronto, a condition which the minister knows the city does not have the power to fulfill, would the minister indicate why CMHC has turned down the project and whether he suspects any pricing irregularities or staffing problems on the part of the Trefann groups or city officials?

Hon. Ron Basford (Minister of State for Urban Affairs): Mr. Speaker, I do not believe the premise of the question is correct.

Mr. Atkey: Would the minister indicate whether he has now reversed his prior approval in principle of the Trefann Court homes project, particularly the mortgage approval in principle which he gave last July, and can he say whether his decision was based on the alleged departmental investigation into the financing of housing co-operatives in Ontario, which was started last February and the report on which was promised some time ago but is still being kept under wraps?

Mr. Basford: No, Mr. Speaker. In answer to the substantive part of the question, there were discussions between the corporation and the mayor of Toronto yesterday, and continuing today, with regard to the approval of a loan for this project. I have not been advised as to the outcome of those negotiations, nor has the corporation made a decision on that application.

Mr. Speaker: Order, please. I think we have reached the point where I should remind hon. members that we will soon be running out of time and we should try to limit the number of supplementaries.

CO-OPERATIVE HOUSING PROJECTS, TORONTO—DATE OF PRESENTATION OF REPORT ON INQUIRY

Mr. Ron Atkey (St. Paul's): Very briefly, Mr. Speaker, when can we expect the internal departmental report into co-operative housing in the Toronto area, which the minister promised some time ago?

LE LOGEMENT

TREFANN COURT—LA QUESTION DE L'OCTROI D'UN PRÊT PAR LA SCHL

M. Ron Atkey (St. Paul's): Monsieur l'Orateur, ma question s'adresse au ministre d'État chargé des Affaires urbaines. Elle concerne le refus soudain d'accorder $500,000 au projet d'habitations Trefann Court de Toronto, annoncé hier par le président de la SCHL, M. William Teron. Étant donné que M. Teron a fait remarquer que tout engagement de la Société centrale d'hypothèques et de logement relativement à ce projet était fonction de la garantie de l'hypothèque par la ville de Toronto, condition, le ministre le sait, que la ville n'a pas le pouvoir de remplir, le ministre pourrait-il nous dire pourquoi la SCHL a rejeté le projet et si elle soupçonne qu'il y a irrégularité dans le domaine des prix, ou des problèmes de personnel de la part du groupe Trefann ou des fonctionnaires de la ville?

L'hon. Ron Basford (ministre d'État chargé des Affaires urbaines): Monsieur l'Orateur, je ne crois pas que la prémisse de la question soit correcte.

M. Atkey: Le ministre pourrait-il nous dire s'il a décidé de retirer son approbation de principe au projet d'habitations Trefann Court, particulièrement dans le cas de l'hypothèque qu'il avait en principe approuvée en juillet, et peut-il nous dire si sa décision est basée sur une prétendue enquête ministérielle sur le financement des coopératives d'habitation de l'Ontario qui a débuté en février dernier et devait remettre son rapport il y a quelque temps, quoi que celui-ci semble maintenant fort bien caché?

M. Basford: Non, monsieur l'Orateur. En ce qui a trait au fond de la question, permettez-moi de dire que la Société et le maire de Toronto se sont rencontrés et poursuivent leurs entretiens aujourd'hui relativement à l'approbation du prêt pour ce projet. On ne m'a pas informé des résultats de ces négociations et la Société n'a pas pris de décision au sujet de la demande de prêt.

M. l'Orateur: A l'ordre. Je pense que le moment est venu de rappeler aux députés que le temps passe et qu'il faut essayer de restreindre le nombre de questions supplémentaires.

LES COOPÉRATIVES D'HABITATION DE TORONTO—LA DATE DE PUBLICATION DU RAPPORT D'ENQUÊTE

M. Ron Atkey (St. Paul's): Je serai très bref, monsieur l'Orateur. Quant pouvons-nous escompter avoir le rapport interministériel sur le logement coopératif dans la région de Toronto que le ministre a promis il y a quelque temps?

[*Texte*]

Hon. Ron Basford (Minister of State for Urban Affairs): That inquiry has reported to me and the report is being examined.

Mr. Speaker: The hon. member for Peel South.

Mr. Blenkarn: My question is . . .

Mr. Hellyer: As a supplementary question . . .

Mr. Speaker: Order. I have recognized the hon. member for Peel South who has already started asking his question.

7571—COMMONS DEBATES—November 6, 1973

HOUSING

CO-OPERATIVE HOUSING PROJECTS, TORONTO—POSITION OF MINISTER ON PUBLICATION OF REPORT AND POSSIBLE CRIMINAL CHARGES

Hon. Paul Hellyer (Trinity): Mr. Speaker, my supplementary is directed to the Minister of State for Urban Affairs. Will he undertake to table at the earliest possible opportunity the report to which he just referred?

Hon. Ron Basford (Minister of State for Urban Affairs): No, Mr. Speaker. It was an internal report . . .

Some hon. Members: Oh, oh!

Mr. Basford: . . . something which I have made clear, and it was written as such. It would be grossly unfair to the people involved to publish a report not based on cross-examinable evidence. The report, however, has been referred to the appropriate authorities, including the law enforcement officers of this country, for whatever action they think is appropriate.

Mr. Hellyer: Does the minister mean to inform this House that he did in fact find irregularities, and that it is possible criminal prosecutions will be based on the report?

Mr. Basford: I think it would be improper and unfair for me to answer that in the positive. The report has been received. It has been referred to the law officers of the Crown for whatever action is deemed appropriate by them.

Mr. Speaker: Is the hon. member for Calgary North rising on a point of order?

Mr. Woolliams: Mr. Speaker, I would like to file a caveat so as to be able to raise a point of privilege at the end of the question period in reference to the answer the minister has just given.

Mr. Speaker: The rules require that a question of privilege be brought up immediately if there is substance for a question of privilege. Perhaps the hon. member for Calgary North might place the matter before the House and I will take that into account before determining the end of the question period.

Mr. Woolliams: My question of privilege is that the minister has now said the report from the internal inquiry is confidential. For months members on this side of the House pressed the minister for a judicial inquiry. His excuse for not granting a judicial inquiry was that he had already set up an internal inquiry into the matter. Now, he ismisleading the House today by saying he has had an internal inquiry, the report on which is confidential. He is contradicting everything he said in reference to this project during the last two months.

[*Interprétation*]

L'hon. Ron Basford (ministre d'État chargé des Affaires urbaines): Le comité d'enquête m'a fait son rapport et celui-ci est à l'étude.

M. l'Orateur: Le représentant de Peel-Sud a la parole.

M. Blenkarn: Voici ma question . . .

M. Hellyer: Comme question supplémentaire . . .

M. l'Orateur: A l'ordre. J'ai donné la parole au député de Peel-Sud qui a déjà commencé à poser sa question.

7571—DÉBATS DE LA CHAMBRE—Le 1er novembre 1973

LE LOGEMENT

LES COOPÉRATIVES D'HABITATION DE TORONTO—LES VUES DU MINISTRE QUANT À LA PUBLICATION DU RAPPORT D'ENQUÊTE ET À LA POSSIBILITÉ DE POURSUITES JUDICIAIRES

L'hon. Paul Hellyer (Trinity): Monsieur l'Orateur, ma question supplémentaire s'adresse au ministre d'État chargé des Affaires urbaines. Voudrait-il s'engager à déposer le plus tôt possible le rapport auquel il vient tout juste de faire allusion?

L'hon. Ron Basford (ministre d'État chargé des Affaires urbaines): Non, monsieur l'Orateur, il s'agit là d'un rapport interne . . .

Des voix: Oh, oh!

M. Basford: . . . et je l'ai dit bien clairement, rédigé comme tel. Il serait fort injuste pour les personnes en cause de publier un rapport qui ne se fonde pas sur des témoignages contrôlés. Toutefois, le rapport a été renvoyé aux autorités appropriées, dont les agents chargés de faire observer les lois au pays, afin qu'ils prennent toutes les mesures qu'ils jugeront nécessaires.

M. Hellyer: Le ministre veut-il signifier à la Chambre qu'il a de fait découvert des irrégularités, et qu'il y a possibilité que des poursuites au criminel soient intentées sur la foi du rapport?

M. Basford: Il serait inapproprié et injuste, je pense, de répondre par l'affirmative. Nous avons reçu ce rapport. Nous l'avons remis aux légistes de la Couronne afin que ceux-ci prennent toutes les mesures qu'ils jugeraient appropriées.

M. l'Orateur: Le député de Calgary-Nord invoque-t-il le Règlement?

M. Woolliams: Monsieur l'Orateur, j'aimerais présenter une notification d'opposition afin de pouvoir soulever la question de privilège à la fin de la période des questions à propos de la réponse que vient de donner le ministre.

M. l'Orateur: Le Règlement exige de soulever immédiatement toute question de privilège lorsque celle-ci est justifiée. Le député de Calgary-Nord pourrait peut-être maintenant saisir la Chambre de cette affaire, et j'en tiendrais compte avant de mettre un terme à la période des questions.

M. Woolliams: Voici: le ministre vient d'affirmer que le rapport de l'enquête interne est confidentiel. Pendant des mois, des députés de ce côté-ci de la Chambre ont pressé le ministre de faire tenir une enquête judiciaire. Son excuse pour ne pas accéder à notre demande d'une enquête de cette nature était qu'il avait déjà demandé qu'une enquête interne soit effectuée. Il trompe maintenant la Chambre aujourd'hui en disant qu'il a fait tenir une enquête interne et que le rapport de cette dernière est confidentiel. Il contredit donc tout ce qu'il a déjà déclaré au sujet de cette initiative depuis les deux derniers mois.

[*Text*]

Some hon. Members: Hear, hear!

Mr. Woolliams: Further, Mr. Speaker, that kind of answer and that kind of minister is the reason the question period sometimes gets out of hand. If we could get honest, straightforward answers, we would not need so many supplementaries.

Mr. Speaker: Order, please. I have to make a ruling on the matter raised by the hon. member for Calgary North. The hon. member may have a grievance or perhaps a point of order. Perhaps he does not agree with the reply given by the minister, but as is well established that cannot be the foundation for a question of privilege. I think this is a matter of debate. The hon. member may be right, the hon. minister may be right, but I do not think we should engage in debate on a question of privilege at this time.

Mr. Basford: On a question of privilege, Mr. Speaker, I think I am entitled to react to the statament by the hon. member that I have been misleading the House. This is not correct and the record will show it. I have made it clear from February that I have asked for a report relating to five loans by the corporation. That was an internal report which was submitted to me and to members of the government in order that we might determine the appropriate course of action. That report has been received and the appropriate course of action has been followed, namely, it has been referred to the law officers of the Crown.

M. Hellyer: Mr. Speaker . . .

Mr. Speaker: Order, please. The hon. member seeks to speak on the question of privilege. I have already ruled that there is no question of privilege. If the hon. member has another question of privilege, the Chair has to hear him, but I would hope that hon. members would try to limit these points of order and questions of privilege which really do not help very much in the conduct of the business of the House.

Some hon. Members: Hear hear!

Mr. Hellyer: My comment, Mr. Speaker, is that perhaps either the minister or the Prime Minister could now clear up this matter to the satisfaction of all members of the House if they would agree to a public inquiry so that the House and the country would know the exact facts rather than being kept in the dark.

Some hon. Members: Hear, hear!

[*Later*]

Mr. Atkey: Mr. Speaker, I rise on a point of order.

Mr. Speaker: The hon. member rises on a point of order.

Mr. Atkey: With regard to a matter that was raised earlier, I should draw to Your Honour's attention a statement made by the Prime Minister on this issue on July 12 last when he said, as reported at page 5539 of *Hansard:*

> The responsible minister asked as early as last February for a thorough inquiry into this matter . . . He has reported progress to the House. The position of the government is that if, following this inquiry, there is any reason for there to be a public inquiry, we will hold one. However, for the time being there is nothing of a nature which would incline me to believe we should order a public inquiry at this time.

[*Interpretation*]

Des voix: Bravo!

M. Woolliams: En outre, monsieur l'Orateur, cette sorte de réponse et ce genre de ministre sont la cause de l'indiscipline qui marque parfois la période des questions. Si nous pouvions obtenir des réponses honnêtes et franches, nous n'aurions pas besoin de tant de questions supplémentaires.

M. l'Orateur: A l'ordre. Je dois prendre une décision au sujet de la question soulevée par le député de Calgary-Nord. Le représentant a peut-être lieu de se plaindre ou peut-être veut-il invoquer le Règlement. Peut-être n'est-il pas d'accord avec la réponse du ministre, mais il est bien établi qu'il n'y a pas là matière à soulever la question de privilège, mais seulement matière à discussion. Il est possible que le député et le ministre aient tous les deux raison mais il ne me semble pas souhaitable que nous entamions pour le moment le débat sur une question de privilège.

M. Basford: Je soulève la question de privilège, monsieur l'Orateur. J'ai certainement le droit de répondre à la déclaration du député, selon qui j'ai trompé la Chambre. Ce n'est pas vrai, et le compte rendu le montrera. J'ai clairement dit que, depuis février j'ai commandé un rapport sur les cinq prêts de la société. Il s'agissait d'un rapport non public qui devait m'être présenté ainsi qu'aux membres du gouvernement et nous permettre de déterminer les mesures à prendre. Nous avons reçu le rapport et nous avons pris les mesures qui s'imposaient, c'est-à-dire que nous avons renvoyé l'affaire aux avocats de la Couronne.

M. Hellyer: Monsieur l'Orateur . . .

M. l'Orateur: A l'ordre. Le député veut soulever la question de privilège. J'ai déjà décidé qu'il n'y avait pas question de privilège. Si le député veut poser une autre question de privilège, la présidence doit l'entendre, mais j'espère que les députés s'efforceront de limiter ces rappels au Règlement et questions de privilège qui ralentissent inutilement les travaux de la Chambre.

Des voix: Bravo!

M. Hellyer: Ce que je voulais dire, monsieur l'Orateur, c'est que peut-être le ministre ou le premier ministre pourraient maintenant tirer cette question au clair à la satisfaction de la Chambre s'il acceptaient de mener une enquête publique pour que la Chambre et le Canada puissent connaître les faits au lieu d'être laissés dans l'ignorance.

Des voix: Bravo!

[*Plus tard*]

M. Atkey: J'invoque le Règlement, monsieur l'Orateur.

M. l'Orateur: Le député invoque le Règlement.

M. Atkey: Pour faire suite aux questions soulevées plus tôt, j'aimerais signaler à Son Honneur une déclaration faite par le premier ministre à ce sujet le 12 juillet dernier et qui figure à la page 5539 du hansard:

> Le ministre responsable a demandé en février dernier qu'une enquête approfondie soit faite à ce sujet . . . Il a fait part à la Chambre de l'état de la question. Selon la position du gouvernement, si une enquête publique s'avère nécessaire après l'enquête en cours, il y en aura une. Toutefois, il n'y a rien à l'heure actuelle qui puisse m'inciter à croire que nous devrions ordonner qu'il y ait une enquête publique dans l'immédiat.

[*Texte*]

That statement was made on July 12.

Mr. Speaker: Order, please. I do not know what this has to do with either a point of order or a question of privilege. I would point out to hon. members that an attempt should be made to give other hon. members who have questions to ask an opportunity to do so. I really do not think that debates over the accuracy of statements should take place during the question period. I would hope hon. members would keep that in mind.

7618—COMMONS DEBATES—November 7, 1973

Mr. Hellyer: Mr. Speaker, I rise on a question of privilege. On July 19, I put on the order paper a number of questions, namely Nos. 2529 to 2538 inclusive, asking for statistical information. These questions are easy to answer. In some cases they could be answered within two or three days and certainly within a week. There is nothing complicated about them and there is really no excuse for not answering them. The fact that they have not been answered means, of course, either that Central Mortgage and Housing Corporation is indescribably incompetent or that the government by its delay is trying to hide something.

Mr. Bell: Both.

Mr. Hellyer: In either case, Mr. Speaker, we can have no confidence in the accuracy or extent of the internal report in the hands of the minister, especially when he is so reluctant to table it. In the circumstances I feel the House is entitled to have the answers to these questions forthwith. Further, the report in the hands of the minister should be made public so that parliament and the press can decide if a public inquiry is warranted.

[*Later*]

Mr. Atkey: Mr. Speaker, yesterday the Minister of State for Urban Affairs (Mr. Basford) indicated that the internal departmental inquiry into student co-operative housing and the financing thereof produced an internal report which would not be made public. On July 23 the minister's parliamentary secretary indicated to the House that the findings of the inquiry which had been started in February would be made available to members when they were complete. I feel that I and other members of the House have been misled by the minister, through his parliamentary secretary, and that he should not be allowed to cover up that which has been promised and that which is in the public interest. If he continues his present stand I suggest that the Prime Minister (Mr. Trudeau) should immediately take over the matter and launch the public inquiry which was promised on July 12.

Mr. Woolliams: Mr. Speaker, with reference to the points of order raised by the hon. member for Trinity (Mr. Hellyer) and the hon. member for St. Paul's (Mr. Atkey), yesterday I raised the question of the report which both those hon. members have been discussing. When I suggested that there was an undertaking that the report would be tabled or given to the House, the Minister of State for Urban Affairs (Mr. Basford) said that I was incorrect.

I wish to put on record the statement made by the parliamentary secretary, as recorded at page 5872 of *Hansard* for July 23, in which he undertook to make the report public and lay it before the House. On being asked whether this report would be made public, the parliamentary secretary replied:

[*Interprétation*]

Cela a été dit le 12 juillet.

M. l'Orateur: A l'ordre. Je ne vois pas du tout en quoi cela se rapporte au rappel au Règlement ou à la question de privilège. Je rappelle aux députés qu'il faudrait permettre à ceux qui ont des questions à poser durant la période des questions de prendre la parole. Il ne devrait pas y avoir de discussion durant la période réservée aux questions sur l'exactitude de déclarations. J'ose espérer que les députés s'en souviendront.

7618—DÉBATS DE LA CHAMBRE—le 7 novembre 1973

M. Hellyer: Monsieur l'Orateur, je pose la question de privilège. Le 19 juillet, j'ai fait inscrire un certain nombre de questions au *Feuilleton*, soit les questions n[os] 2529 à 2538, qui demandaient des données statistiques. Il est facile de répondre à ces questions, monsieur l'Orateur, et dans certains cas il n'aurait pas fallu plus de deux ou trois jours ou, tout au plus, une semaine. Il n'y a là rien de compliqué et il est vraiment impardonnable qu'on n'y ait pas répondu. Puisqu'on n'y a pas encore répondu, cela signifie ou bien que la Société centrale d'hypothèques et de logement est totalement incompétente ou bien que le gouvernement en retardant les choses, cherche à dissimuler des faits.

M. Bell: Les deux.

M. Hellyer: Dans l'un ou l'autre cas, monsieur l'Orateur, nous ne pouvons croire aveuglément dans l'exactitute ou l'ampleur du rapport interne que le ministre a entre les mains, surtout qu'il semble si peu disposé à le déposer. Dans ce cas, j'estime que la Chambre a le droit d'obtenir des réponses à ces questions tout de suite. En outre, le rapport qui est entre les mains du ministre devrait être rendu public afin que le Parlement et la presse puissent juger s'il y a lieu d'instituer une enquête publique.

[*Plus tard*]

M. Atkey: Monsieur l'Orateur, le ministre d'État chargé des Affaires urbaines (M. Basford) a révélé hier que l'étude confidentielle de son ministère sur le logement coopératif étudiant et le financement de ce projet était un rapport interne qui ne serait pas publié. Le 23 juillet, le secrétaire parlementaire du ministre a déclaré à la Chambre que l'étude entreprise en février serait communiquée aux députés dès que les résultats seraient complets. J'estime, monsieur l'Orateur, que le ministre, par l'entremise de son secrétaire parlementaire, nous a trompés, moi ainsi que d'autres députés et qu'on ne doit pas lui permettre de taire ce qu'il a promis de révéler et ce qui engage l'intérêt public. S'il garde ce document secret, je propose que le premier ministre (M. Trudeau) prenne immédiatement l'affaire en main et lance l'enquête publique qui a été promise le 12 juillet.

M. Woolliams: Monsieur l'Orateur, me reportant aux rappels au Règlement des députés de Trinity (M. Hellyer) et de St. Paul's (M. Atkey), j'ai soulevé hier la question du rapport dont ils parlaient. Lorsque j'ai déclaré qu'on nous avait promis de déposer le rapport à la Chambre, le ministre d'État chargé des Affaires urbaines (M. Basford) m'a répondu que j'étais dans l'erreur.

J'aimerais que soit consignée au compte rendu la déclaration du secrétaire parlementaire qui figure à la page 5872 du hansard du 23 juillet et dans laquelle il s'engageait à publier le rapport et à déposer à la Chambre. Alors qu'on lui demandait si ce rapport serait rendu public, le secrétaire parlementaire a répondu comme suit:

[*Text*]

Mr. Ian Watson (Parliamentary Secretary to Minister of State for Urban Affairs): Mr. Speaker, I understand from remarks by the minister in the House that an inquiry into this matter began toward the end of February. When that inquiry is complete, I presume the minister will make it available to members of the House.

I did not have that answer before me yesterday when I raised this matter. It was uncovered by research. However, the minister said I was incorrect. Possibly the minister had not examined the record to see what the parliamentary secretary had said, but in fact he did, maybe unintentionally, mislead the House. I now ask the minister to table the report, according to the undertaking given by his parliamentary secretary, instead of covering up this matter. There are questions here that should be investigated by a judicial inquiry which should make a report as to what are the crimes involved, what are the charges and who were the people involved.

Some hon. Members: Hear, hear!

Mr. Basford: Mr. Speaker, because of the remarks of the hon. member for Calgary North (Mr. Woolliams) I think I should make my position very clear. It was stated on *July 13.* I said that I had asked since February for a report on these matters, and that the report would be referred to the appropriate authorities. The hon. member for Calgary North has referred to remarks made by my parliamentary secretary on July 23. I must inform you, Mr. Speaker, that when my parliamentary secretary said, "I presume the minister will make it available", he at that time was not aware of the nature of the report.

Some hon. Members: Oh, oh!

Mr. Speaker: Order, please.

Mr. Stevens: Mr. Speaker, if I may deal with unanswered written questions, I direct the attention of the House to some questions I placed on the order paper on April 18 dealing with the payment to certain solicitors of certain sums by CMHC. Those questions have not been answered. I feel this is a very serious matter and request that these questions be answered forthwith, in addition to the data processing question which was also placed on the order paper on April 18.

Mr. Breau: Mr. Speaker, I will see what I can do to provide the answers to the hon. gentleman and to provide a response to the other requests.

Mr. Baldwin: Mr. Speaker, may I speak to the same point of order which has already been raised by the hon. member for St. Paul's (Mr. Atkey) and the hon. member for Calgary North (Mr. Woolliams). It was I who asked questions on this subject on July 23. I made it perfectly clear in my first question exactly what inquiry was meant. I phrased my question in such a way that there could be no mistake. After the first answer of the parliamentary secretary I repeated the question. I said, as recorded at page 5872 of *Hansard:*

> In view of the fact five months have elapsed since this mythical inquiry was instituted, will the minister or the government now indicate if they are satisfied that no meaningful inquiry is being made and refer this matter to the Auditor General for a thorough and

[*Interpretation*]

M. Ian Watson (secrétaire parlementaire du ministre d'État chargé des Affaires urbaines): Monsieur l'Orateur, je crois savoir, d'après des commentaires faits par le ministre à la Chambre, qu'on a institué une enquête à ce sujet vers la fin de février. Je suppose que, dès qu'elle sera terminée, le ministre en fera connaître les résultats à la Chambre.

Hier, je n'avais pas cette réponse sous les yeux lorsque j'ai soulevé cette question. Je l'ai découverte après des recherches. Néanmoins, d'après le ministre, j'avais tort. Il se peut que le ministre n'eût pas pris connaissance des propos du secrétaire parlementaire consignés au hansard, mais le fait est qu'il a induit la Chambre en erreur, sans doute involontairement. Je demande au ministre de déposer le rapport selon la promesse faite par son secrétaire parlementaire, au lieu d'étouffer l'affaire, car il y a ici des questions qui devraient donner lieu à une enquête judiciaire à la suite de laquelle un rapport devrait exposer les infractions commises, les chefs d'accusation et les personnes impliquées.

Des voix: Bravo!

M. Basford: Monsieur l'Orateur, étant donné les remarques du député de Calgary-Nord, je devrais, je pense, énoncer clairement ma position. Je l'ai déclarée le 13 juillet. C'est depuis le mois de février dernier que je réclame un rapport sur ces questions et j'ai dit que ce rapport serait renvoyé aux autorités compétentes. Le député de Calgary-Nord (M. Woolliams) a fait allusion à des observations faites par mon secrétaire parlementaire le 23 juillet. Je dois vous informer, monsieur l'Orateur, que lorsque mon secrétaire parlementaire a dit: «Je suppose que le ministre en fera connaître les résultats . . . il ne connaissait pas alors la nature du rapport.

Des voix: Oh, oh!

M. l'Orateur: A l'ordre.

M. Stevens: Monsieur l'Orateur, qu'il me soit permis de parler des questions écrites auxquelles on n'a pas répondu. Je signale à la Chambre que le 18 avril j'ai inscrit au *Feuilleton* certaines questions relatives à des honoraires versés à des avocats pour services rendus à la SCHL. Ces questions sont restées sans réponse depuis le 18 avril; c'est très grave à mes yeux et je demande qu'on y réponde sur-le-champ, ainsi qu'à la question relative au traitement des données également inscrite au *Feuilleton* le même jour.

M. Breau: Monsieur l'Orateur, je vais voir ce que je puis faire pour fournir les réponses attendues par le député et pour trouver une réponse aux autres questions.

M. Baldwin: Monsieur l'Orateur, puis-je invoquer le Règlement pour les mêmes raisons que le député de St. Paul's (M. Atkey) et celui de Calgary-Nord (M. Woolliams)? C'est moi qui ai posé les questions à ce sujet le 23 juillet. J'ai indiqué très clairement dans la première question ce que j'entendais précisément par enquête. J'ai formulé ma question de telle sorte qu'il ne pouvait absolument pas y avoir d'ambiguïté. Après la première réponse du secrétaire parlementaire, j'ai répété ma question. J'ai dit, tel que consigné à la page 5872 du hansard:

> Compte tenu du fait que six mois ne sont écoulés depuis que cette enquête légendaire a été instituée, le ministre ou le gouvernement voudrait-il maintenant confirmer leur certitude quant au fait qu'aucune enquête importante n'est en cours et renvoyer cette

[*Texte*]

complete study under sections 62 and 63 of the Financial Administration Act?

The parliamentary secretary replied:

To repeat my earlier answer, Mr. Speaker, my understanding is that an inquiry was started in February . . .

The parliamentary secretary knew to which report I was referring.

. . . and when the finding is complete, it will be made available to members.

That was a clear and categorical undertaking. We are entitled to ask questions under the pertinent Standing Order. If the government chooses to have a parliamentary secretary reply, that is its privilege, but we are entitled to rely upon an answer given by either a minister or a parliamentary secretary. Otherwise there will be no confidence in this House.

7622—COMMONS DEBATES—November 7, 1973

HOUSING

STUDENT CO-OPERATIVE PROJECTS—REQUEST THAT INQUIRY REPORT BE TABLED

Mr. Eldon M. Woolliams (Calgary North): Mr. Speaker, I have a question for the Minister of State for Urban Affairs. It is related to the undertaking given by his parliamentary secretary as recorded in *Hansard* at page 5872, part of which I read and part of which the hon. member for Peace River read. Is the minister now prepared to table the report of the inquiry into certain co-operative colleges and the scandal involving the developer, the contractor and the architect?

Hon. Ron Basford (Minister of State for Urban Affairs): The report is a report to me on the granting of those five loans. It has, in accordance with my undertaking of July 13, been referred to the proper authorities which include the Association of Architects of Ontario and, of course, those responsible for law enforcement. If I might say so, Mr. Speaker, it would be grossly unfair to publish a report which is not based on evidence or the cross-examination of witnesses. It would be grosly unfair to the people involved.

Mr. Woolliams: Maybe I can assist the minister. Bearing in mind that the minister has now gone back on his word, would he be prepared to hold a judicial inquiry so that the witnesses in question could be examined and cross-examined in accordance with his wishes and the public could be made aware of the scandal that went on involving not only the colleges but the Trefann Court project in the city of Toronto?

Mr. Basford: Without accepting any of the premises in the question, I repeat that the report has been referred, in accordance with my undertaking, to the proper authorities for whatever action may be deemed appropriate by them.

Mr. Baldwin: I apologize, Mr. Chairman. Because of the time element I was not able to do that.

[*Interprétation*]

question à l'Auditeur général pour un examen complet et approfondi en vertu des articles 62 et 63 de la loi sur l'administration financière?

Le secrétaire parlementaire a répondu:

Je ne peux que répéter, monsieur l'Orateur, qu'à mon avis, une enquête a été amorcée en février . . .

Il savait à quel rapport je faisais allusion. Je poursuis:

. . . et que lorsqu'elle sera terminée, les résultats en seront mis à la disposition des députés.

C'était un engagement clair et catégorique et nous avons le droit de poser des questions en conformité du Règlement. Si le gouvernement décide de répondre par l'intermédiaire d'un secrétaire parlementaire, c'est son privilège. Nous devons nous attendre à une réponse véridique de la part soit d'un ministre, soit d'un secrétaire parlementaire; autrement, il y aura défiance à la Chambre.

7622—DÉBATS DE LA CHAMBRE—le 7 novembre 1973

LE LOGEMENT

LES CENTRES COMMUNAUTAIRES ESTUDIANTINS—DEMANDE DE DÉPÔT DU RAPPORT D'ENQUÊTE

M. Eldon M. Woolliams (Calgary-Nord): Monsieur l'Orateur, j'ai une question pour le ministre d'État chargé des Affaires urbaines. Elle a trait à l'engagement qu'a pris son secrétaire parlementaire et qu'on retrouve à la page 5872 du hansard, dont j'ai lu une partie et dont le député de Peace River a lu une partie. Le ministre est-il maintenant prêt à déposer le rapport de l'enquête sur certains collèges coopératifs et sur le scandale dans lequel sont compromis l'aménageur, l'entrepreneur et l'architecte?

L'hon. Ron Basford (ministre d'État chargé des Affaires urbaines): C'est un rapport qui m'est adressé sur l'octroi des cinq prêts. Il a été, conformément à mon engagement du 13 juillet, renvoyé aux autorités compétentes, ce qui comprend l'Association des architectes de l'Ontario et, évidemment, ceux qui sont chargés de faire observer la loi. J'aimerais ajouter, monsieur l'Orateur, qu'il serait très injuste de publier un rapport qui ne soit pas basé sur les témoignages ou le contre-interrogatoire des témoins. Ce serait très injustes pour les gens en cause.

M. Woolliams: Peut-être pourrais-je aider le ministre. Comme le ministre est revenu sur sa parole, serait-il prêt à tenir une enquête judiciaire pour que les témoins en question puissent être interrogés et contre-interrogés conformément à ses désirs et que le public puisse être mis au courant du scandale touchant non seulement les collèges mais le projet de Trefann Court à Toronto?

M. Basford: Sans accepter aucune des prémisses de la question, je répète que le rapport a été renvoyé, conformément à mon engagement, aux autorités compétentes pour qu'elles décident des mesures qu'il conviendrait de prendre.

M. Baldwin: Je suis désolé, monsieur le président. Je n'ai pas eu le temps d'en tirer les passages pertinents.

[*Text*]

In any event, the matter finally came to the stage where Mr. Basford, on being pressed, said that he had the report, he was not going to release it, and that he had turned it over for action to appropriate authorities.

Now, I do not disagree with that as being the essential thing to do. But it seems to me as a matter of principle that when we have an institution as large as the CMHC—and the CMHC itself was not accused of being corrupt, but being at least knowledgeable of corruption in other people—which is so intimately involved in the life of so many people of this country, and charges of this kind are made and are levelled and were substantiated by some sworn testimony at court proceedings in the City of Toronto, and when the responsible minister says he has a report and as a result of that report which he refuses to make public he has instructed action to be taken, it seems to me that there is a great wrong being done to this House and to people of this country.

That report is something which should have been within the realm of the knowledge of this House and this Parliament or, if not, then the government should have done what was asked in the first place, initiated a royal inquiry. I think it is too sensitive, too important, too fundamental an area for us to be satisfied with a statement by the minister, after these very serious charges had been made, that the government was satisfied. It was simply referred to the appropriate authorities.

I am told—and this is only hearsay evidence, Mr. Chairman—that there was a very slight fine imposed by the architectural association on some of those people involved, and outside of that business went on as usual.

The final one is the question of the circumstances involving the harbour and dredging affair. I do not go into the details of that. I simply say that there is a presumption to be derived from the admitted facts—only a presumption, and not a presumption which leads to charges against any individual or brings in the name game—that the government as a whole, responsible for its individual members and for the civil servants under its control, appears to have delayed unduly the launching of proceedings, an investigation.

I leave it at that, saying that having done that the government has then refused to launch an inquiry. Not an inquiry as to the criminal case—of course that would be completely improper—but a collateral inquiry as to the question of whether the proceedings were launched as quickly and as effectively as they should have been.

It is set out in my memorandum here. I think it is going to . . .

Mr. Robinson: I would take exception to one sentence there.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I think it is an unfair comment to make on page 15 where you say at the end of the second paragraph:

[*Interpretation*]

De toute façon, on en est venu au point où M. Basford, pressé de toutes parts, a dit qu'il avait le rapport, mais qu'il ne le publierait pas et qu'il l'avait remis entre les mains des personnes compétentes pour qu'on y donne suite.

Évidemment, c'est tout à fait ce qu'il fallait faire. Cependant, il me semble que c'est une question de principe et lorsqu'il s'agit d'un organisme aussi important que la SCHL—et ce n'est pas la SCHL que l'on accusait de corruption, on disait simplement qu'elle savait que la corruption était le fait de certains—un organisme comme la SCHL qui est si étroitement lié à la vie de tellement de personnes et que lorsque de telles accusations sont portées, que l'on peut même pas prouver par des témoignages faits sous serment devant les tribunaux de la ville de Toronto, que le ministre responsable nous dit qu'il a un rapport et que suite à ce rapport, il refuse toujours de divulguer les faits, qu'il a donné ordre que des mesures soient prises, il me semble que l'on fait grand tort à cette Chambre et au peuple de ce pays.

Ce rapport aurait dû être porté à la connaissance de cette Chambre et de ce parlement ou, sinon, le gouvernement aurait dû faire ce que l'on lui avait demandé de faire en premier lieu, c'est-à-dire de mettre sur pied une commission royale d'enquête. Je crois qu'il s'agit d'un domaine beaucoup trop sensible, trop important et beaucoup trop fondamental pour que l'on se contente d'une déclaration d'un ministre sur la satisfaction du gouvernement, après que des accusations très sérieuses aient été portées. On a tout simplement renvoyé la balle aux personnes compétentes.

On me dit—ce n'est que ouï-dire, monsieur le président—que l'Association des architectes a imposé une amende, pour la forme, à certaines des personnes impliquées et que tout un chacun s'en est retourné à son petit train-train quotidien.

La dernière question concerne les circonstances entourant le cas des ports et du dragage. Je n'entrerai pas dans les détails sordides de cette affaire. Je prétends tout simplement que l'on peut tirer une présomption à partir des faits admis—seulement une présomption et non pas une présomption qui mène à des accusations contre un particulier quelconque ou qui puisse nous permettre de montrer quelqu'un du doigt—que le gouvernement en général, responsable de chacun des députés et de fonctionnaires qu'il embauche, paraît avoir retardé exagérément tout le mécanisme d'enquête et de procédure.

Je m'en tiens à cela, en disant tout simplement que le gouvernement, après avoir agi de cette façon, a ensuite refusé de mener une enquête. Pas une enquête en ce qui concerne la cause criminelle—cela n'aurait pas été de mise—mais une enquête parallèle pour savoir si des poursuites judiciaires avaient été menées aussi promptement et efficacement qu'elles auraient dû l'être.

On le trouve ici dans mon mémoire. Je crois que l'on va . . .

M. Robinson: Je m'oppose à une des phrases qu'on y trouve.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Je crois qu'il s'agit d'une remarque injuste de votre part à la page 15 où vous dites à la fin du deuxième paragraphe:

[*Texte*]

The refusal to permit this inquiry is another graphic example of the necessity for there being greater compulsion on the government to disclose the truth.

I do not think you can really say whether they have given the truth or they have told a lie. I think you have to assume that whatever the government did say was the truth as far as it went. Maybe they did not tell you anything more or tell you everything you wanted. But I do not think it is fair to allude to the fact that what they did tell you was not the truth.

Mr. Baldwin: That is a very valid criticism. By that I was not intending—and maybe it was unfortunate choice of words—to say that the word "truth" had reference to the harbour and dredging affair. It was with relation to the general principle I have been trying to enunciate that there should be a greater compulsion on the government to tell the truth and the facts.

Mr. Robinson: Then why would you not say to disclose all the information?

Mr. Baldwin: Yes. All right. That is perfectly satisfactory to me. I have no quarrel with that, none at all.

I then conclude with these assumptions. For these and other reasons there is a demonstrable need to make the processes of government more open, and any difficulty or embarrassment this may cause government—not necessarily this government, all governments, provincial, municipal as well as federal—is more than outweighed by the benefits to the governed, who have just cause to become cynical of the motives and suspicious of the actions of those who govern. I can think back, Mr. Chairman—and I suppose it is pertinent in a way—to two or three years ago at a conference of Canadian and American parliamentarians where I was discussing with Senator Mansfield and one or two others the issues surrounding the origin of the American involvement in South Viet Nam, and I had been reading about and had talked to people who were knowledgeable with respect to what was known as the Gulf of Tonkin incident, where there was a very strong presumption that the American armed forces created the pretense of an attack by North Viet Nam at that time in order that the then government and the late President Johnson could obtain from Congress the right to proceed with an undeclared war by Congress to circumvent the constitution. I know Senator Mansfield and Senator Church—and I am sure it was not partisan—and Senator George Aiken said that this was an absolutely accurate assessment, and that fact and the subsequent concealment by the Johnson administration, and later by the Nixon administration, of what the facts were was what led to the tragic involvement of the United States, some of the results of which we are witnessing today on television.

As to this bill, I am the first to admit there are ways in which it can be improved. Mr. Chairman, that is one of the benefits of being a backbencher, you can always admit that your bills are capable of being improved, that they are not perfect, such as the exceptions to Clause 4 which I have discussed with Mr. Robinson. I also agree with Professor Rowatt that it could be more precise, although sometimes we lawyers think that too much detail has drawbacks.

[*Interprétation*]

Qu'on ait refusé que se tienne une telle enquête, voilà un autre exemple flagrant qui milite en faveur de ce que le gouvernement se voit obligé plus fortement à dévoiler la vérité.

Je ne crois pas que l'on puisse dire qu'il y a eu là mensonge ou vérité. Je crois que l'on doit plutôt supposer que tout ce qu'a dit le gouvernement était vrai. Peut-être aurait-il pu vous en dire davantage. Mais je ne crois pas qu'on puisse honnêtement supposer que ce qu'il vous a dit n'était pas vrai.

M. Baldwin: C'est une très bonne critique. Je ne voulais pas dire par là,—et peut-être me suis-je mal exprimé,—que le mot «vérité» se rapportait au cas des ports et du dragage. Cela se rapportait au principe général que j'essaie d'énoncer ici, c'est-à-dire qu'on devrait obliger le gouvernement à dire la vérité et à dévoiler les faits.

M. Robinson: Alors pourquoi ne dites-vous pas qu'il faudrait plutôt dévoiler les faits?

M. Baldwin: Oui. Parfait. Cela me satisfait. Je ne m'oppose pas du tout à cela.

Puis j'en viens à ma conclusion avec les hypothèses. Pour ces raisons, et bien d'autres encore, la façon d'agir de notre gouvernement doit être beaucoup plus ouverte et toute difficulté ou embarras que cela pourrait créer pour le gouvernement,—pas seulement pour ce gouvernement-ci, pour tous les gouvernements, provinciaux, municipaux, ainsi que pour le gouvernement fédéral,—trouve sa justification dans les avantages que peuvent en retirer ceux que nous gouvernons et qui ont raison d'être cyniques concernant les mobiles de ceux qui les gouvernent et soupçonneux de leurs actes. Je me souviens, monsieur le président, et je crois que c'est bien pertinent d'une certaine façon,—de ce qu'il y a deux ou trois ans, lors d'une conférence de parlementaires canadiens et américains et où je parlais avec le sénateur Mansfield et un ou deux autres des questions qui étaient à l'origine de l'immixion américaine au Vietnam du Sud; je m'étais documenté et j'avais parlé à des gens compétents en la matière au sujet de ce qu'on appelait l'incident du Golfe du Tonkin, où tout portait à croire que les forces armées américaines avaient créé de toutes pièces une attaque du Vietnam du Nord à l'époque, pour que le gouvernement d'alors et feu le président Johnson puisse obtenir du Congrès la permission de s'embarquer dans une guerre que le Congrès n'avait pas déclarée, pour ainsi contourner la constitution. Je sais que le sénateur Mansfield et le sénateur Church,—et je suis sûr qu'il ne s'agissait pas de partisanerie, et que le sénateur George Aiken m'ont dit qu'il s'agissait là d'une juste évaluation de la situation et que c'est cela, sans parler des cachoteries subséquentes de la part de gouvernements Johnson et Nixon, qui ont amené les États-Unis à cette impasse tragique dont on est témoin chaque jour à la télévision.

Quant au présent bill, j'admets très volontiers qu'on puisse l'améliorer. Monsieur le président, un des avantages d'être à l'arrière-ban est qu'on peut toujours avouer que son bill peut souffrir une amélioration, qu'il est loin d'être parfait, comme en témoignent les exceptions à l'article 4 dont j'ai discuté avec M. Robinson. M. Rowatt a aussi raison de prétendre qu'il pourrait être plus précis, même si nous, les avocats, croyons que trop de détails peuvent être nuisibles.

[*Text*]

I also admit—and here again I deal with what Mr. Robinson brought up—that a court is not the only tribunal to which a citizen has recourse when challenging the refusal of the government to provide information. However, there must be a right to refer a dispute to some body outside of Cabinet control and there must be some sanctions if the officials cited will not accept the decision of such an independent tribunal.

I first drafted the bill in this regard some five years ago. The evidence I have heard here and the documents produced suggest that there can be appropriate refinement. In particular, the new bill in the United States and the long experience in Scandinavian countries makes it obvious that we should examine their approach in greater detail before we report. I hope that when we do report we will follow the example of another very useful and objective joint committee which dealt with the subject of divorce and produced a draft model bill. You, Mr. Chairman, are well aware of that. That very useful bill formed the basis of the new divorce legislation which was subsequently processed in the House by the present Prime Minister, who was then Minister of Justice.

I therefore end by making the following suggestions. One, after we have finished our deliberations, including a careful examination of the Scandanavian experience and the new United States bill, we should attach a draft bill to this report.

Two, we should consider an appropriate amendment to the Bill of Rights, which would embed the right to know as part of our constiutional freedom.

Three, we should consider changes in the Official Secrets Act which would become necessary following a statutory freedom of information required.

Four, we should review the position of Information Canada to see if it could fit the role envisaged for it under the original Task Force on Government Information recommendations. I just depart from the text slightly here, Mr Chairman, to say that when one reads that information of the task force report one will see that they envisaged that Information Canada would, in effect, amongst its other duties and rights, have the function of a public advocate to intervene between the citizen and the state to help ensure that adequate and proper information was made available to the citizen. That function was eradicated at the time the guidelines were laid down before the introduction of Information Canada.

• 2110

I now revert to my text. There is obvious advantage to creating an agency free from government control and solely answerable to Parliament, as in the case of the case of the Auditor General, which could obtain and provide for citizens under the terms of a special statute information which must be lawfully given. I suggest that such an agency with the freedom to monitor would be less suspect in the department or agency which has a vested interest in withholding material, and I . . .

[*Interpretation*]

J'avoue aussi,—et je traite encore de la question soulevée par M. Rovison, que la Cour n'est pas le seul tribunal auquel un citoyen peut faire appel lorsqu'il conteste la décision d'un gouvernement qui refuse de lui donner certains renseignements. Cependant, on doit pouvoir porter ces arguments devant quelqu'un qui échappe au contrôle du Cabinet et on doit pouvoir imposer quelques sanctions si les personnes citées n'acceptent pas de se plier à la décision d'un tribunal indépendant de ce genre.

J'ai ébauché ce projet de loi il y a cinq ans. Les témoignages que j'ai entendus ici et les documents qu'on a présentés me font croire qu'on peut améliorer les choses surtout lorsqu'on étudie le nouveau bill présenté aux États-Unis et la longue expérience des pays scandinaves, et il est évident que nous devrions étudier leur méthode de façon beaucoup plus détaillée avant de rédiger notre rapport. J'espère que lorsque nous rédigerons notre rapport, nous suivrons l'exemple d'un autre comité mixte très utile et objectif, qui a traité du divorce et a présenté un projet de loi modèle. Monsieur le président, vous êtes tout à fait au courant de cela. Ce bill très utile a été le fondement de la nouvelle loi sur le divorce qui fut ensuite présentée à la Chambre par l'actuel premier ministre, qui était alors ministre de la Justice.

J'en viens donc à la conclusion en faisant les recommandations qui suivent: D'abord, lorsque nous aurons fini nos délibérations, y compris une étude attentive de l'expérience scandinave et du nouveau bill américain, nous devrions annexer un projet de loi à ce rapport.

Deuxièmement, nous devrions étudier l'opportunité d'amender le bill des droits de l'homme, où on devrait retrouver le droit à l'information comme faisant partie de notre liberté constitutionnelle.

Troisièmement, nous devrions penser à modifier la Loi sur les secrets officiels, ce qui serait nécessaire, suite à une nouvelle loi sur l'accès à l'information.

Quatrièmement, nous devrions réévaluer la position d'Information Canada pour voir si cet organisme ne pourrait pas jouer le rôle que voulait lui confier à l'origine le groupe d'étude sur l'information gouvernementale. Monsieur le président, je m'écarte du texte un instant pour dire qu'en lisant ce passage du rapport du groupe d'étude on constate qu'il a envisagé de donner à Information Canada, entre autres droits et devoirs, celui de défenseur public chargé d'intervenir entre le citoyen et l'état et de s'assurer que des informations suffisantes sont mises à la disposition du citoyen. Ce rôle fut supprimé au moment où les directives furent adoptées avant la création d'Information Canada.

Je reviens maintenant au texte. La création d'un organisme libre de tout contrôle gouvernemental et responsable uniquement envers le Parlement présente des avantages certains; c'est le cas de l'Auditeur général; un tel organisme pourrait obtenir et mettre à la disposition des citoyens et en vertu d'un statut spécial des renseignements auxquels celui-ci a droit. S'il possédait la liberté de ses mouvements, cet organisme serait moins suspect aux yeux d'un ministère ou d'un organisme qui désire se réserver certains renseignements et je . . .

[*Texte*]

Mr. Robinson: Mr. Chairman, since the witness is just dealing with these suggestions, I was wondering, in your suggestion No. 1 where you mention the Scandinavian experience in the United States bill, if you missed out the question of the mother of Parliament, Great Britain. Since our government basically follows the British tradition, and certainly our laws and our system of courts and so on has followed that tradition, should we not consider their experience in this field as well, if this is what we are going to do?

Mr. Baldwin: I certainly think so. I must say, of course, that I think the British Parliament, with its long tradition of changing parties and the authority vested in the government there, has missed the boat in not having a freedom of information bill. But I do think that Lord Franks' report would be of interest to us and the people who served in that committee, and I certainly would not rule that out at all. I simply refer to the other two jurisdictions because they are the places where there are in existence legislative proposals which deal with this issue. But I have no objection to considering the British experience.

Mr. Robinson: And, in your suggestion No. 2, would you see this as being what you would call a right to public information? Is that the way you would put it?

Mr. Baldwin: Something along those lines. I would leave to the Committee the opportunity and the means of actually drafting and wording it. But it would seem to me, if we do not do this, that if we do pass the statute it is always subject to being altered or amended or deleted. And I am firmly convinced from my study—and I think that you people feel that I feel this way from what I have said—that the right of a citizen to be informed is a golden thread which runs through electorate, which means a reponsive government which is alert and active to the needs of the citizenry. I think that is the sort of constitutional right which should be embedded, in appropriate words, and I would accept any reasonable type of wording as long as the objective is achieved.

Mr. Robinson: Are you suggesting then in your suggestion No. 2 that the Bill of Rights should be paramount to all other legislation?

Mr. Baldwin: No, because of the reason that any other legislation can always say "despite the provisions of the Bill of Rights". I think it is possible to legislate outside the Bill of Rights in certain respects. But, as the Bill of Rights stands, and as was illustrated by the Minister of Justice the other day, he has a duty cast upon him by law to examine all legislation to see if it does conform to the Bill of Rights. But I think if we put in there the right to know or the right to be informed, I still would leave it free to this Parliament, if it saw fit, in the case of a statute, for example, dealing with a very sensitive subject, such as the sale of uranium, to legislate into that certain precautions. I do not think the embedding of the right to know in the Bill of Rights would prohibit us by statute denying certain information to the citizen.

Mr. Robinson: What I am really getting at is that if you provide in the Bill of Rights that the Bill of Rights does not take precedence over other legislation all you would need do in all other pieces of legislation is just merely say that this statute is not subject to the Canadian Bill of Rights. This, I would assume, is the kind of amendment you

[*Interprétation*]

M. Robinson: Monsieur le président, puisque le témoin passe en revue ces suggestions, à propos de votre première suggestion où vous mentionnez l'expérience scandinave du bill américain, n'avez-vous pas omis de parler de la mère du Parlement, la Grande-Bretagne. Puisque fondamentalement notre gouvernement suit la tradition britannique tout comme notre droit et notre système juridiques, ne devrions-nous pas étudier l'expérience de ce pays dans ce domaine également?

M. Baldwin: Absolument. Par contre, le Parlement britannique, avec sa longue tradition de changement de partis et l'autorité confiée au gouvernement a raté le coche en n'adoptant pas un bill sur la liberté d'information. D'autre part, je pense que le rapport de Lord Frank devrait nous intéresser tous et je ne voudrais pas que nous l'omettions. Je parlais simplement des deux autres juridictions puisqu'elles comportent des propositions législatives relatives à cette question. Mais je n'ai aucune objection à ce que nous étudions l'éxpérience britannique.

M. Robinson: Et dans votre suggestion n° 2, pensez-vous qu'il s'agisse de ce qu'on pourrait appeler le droit à l'information publique? C'est comme cela que vous l'appelleriez?

M. Baldwin: Quelque chose de ce genre. Je laisserai le comité libre de rédiger la proposition et d'en choisir les termes. Mais il me semble que si nous ne le faisons pas, si nous n'adoptons pas ce statut, il risquera toujours d'être modifié, amendé ou révoqué. Et d'après les études que j'ai faites de la question, je suis fermement convaincu, tout comme vous, je pense, que le droit d'un citoyen à l'information est une règle d'or, une constante de toutes les institutions démocratiques car ce droit suppose un électorat intelligent et bien informé, ce qui, à son tour, suppose un gouvernement responsable, actif, dynamique, conscient des besoins de ses citoyens. Il s'agit d'un droit constitutionnel qui doit être exprimé en des termes appropriés et tout énoncé satisfaisant cet objectif me satisfera aussi.

M. Robinson: Dans le cadre de votre suggestion no 2, pensez-vous donc que la déclaration des droits devrait avoir la suprématie sur toute autre loi?

M. Baldwin: Non, puisque toute loi peut contenir une clause précisant: «Nonobstant les dispositions de la Déclaration des droits». Dans certains domaines, j'estime qu'il est possible de légiférer hors du cadre de la déclaration des droits. Mais en vertu de la déclaration des droits, comme le ministre de la justice l'a expliqué l'autre jour, celui-ci est tenu d'étudier tout projet de loi pour s'assurer qu'il est conforme aux dispositions de la Déclaration des droits. Or, j'estime que si nous établissions le droit de savoir ou le droit à l'information, le Parlement n'en pourrait pas moins, dans certains cas, par exemple un statut portant sur un sujet particulièrement sensible comme la vente d'uranium, introduire certaines précautions sur la législation. Je ne pense pas qu'en incorporant à la déclaration des droits, celui de savoir, nous interdisons définitivement l'adoption d'un statut qui refuserait au citoyen l'accès à certaines informations.

M. Robinson: Oui, mais si la déclaration des droits reprenait le pas sur toutes les autres législations, il suffit de préciser pour chaque projet de loi qu'il échappe aux dispositions de la Déclaration canadienne des droits. C'est le genre d'amendement qui serait apporté à toutes sortes de lois pour qu'il soit impossible de fournir quelque infor-

[*Text*]

would then give to all sorts of statutes so that you would never have to develop any information. You might make the situation even worse than it already is.

• 2115

Mr. Baldwin: Technically, you may be right; I would like to review my understanding of the Canadian Bill of Rights. But I would think that a government would not likely tamper with any of the freedoms which are guaranteed by the Canadian Bill of Rights. Any government that chose to legislate in such a way as to infringe upon any of those rights would do so with great peril and would have a very strong onus.

Mr. Robinson: Well, it seems to make that many lawyers practising in the courts would say that the Canadian Bill of Rights does not really seem to be paramount to any statute at all. It seems to be relegated to a somewhat minor position. Just yesterday I heard a lawyer from Toronto—I think it was Clayton Ruby—who was making some remarks and he specifically mentioned the Canadian Bill of Rights. He pointed out that even if you bring it up in a criminal court, it does not seem to have any precedence. Everything else seems to be of more important than the Canadian Bill of Rights. Maybe we need to have stronger provisions in it so that it is paramount over other legislation.

Mr. Baldwin: Good. That will be our next task. After we pass the creed of information we will ask this Committee to undertake a study of the Canadian Bill of Rights. Mr. Robinson, laws are as imperfect as the people who pass them and always will be.

Mr. Robinson: Well, you mentioned in suggestion No. 3 that there might be an amendment to the Official Secrets Act. What do you mean by this? What kind of amendment do you envisage?

Mr. Baldwin: Well, I do not want to get involved in the Official Secrets Act at this time, but if you look at Section 5 and, I think, Section 3, for example—no, Section 4(4) says . . .

Mr. Leblanc (Laurier): Are you referring to the Official Secrets Act, Mr. Baldwin?

Mr. Baldwin: The Official Secrets Act, yes. If you read those Sections I think there is some indication that if we pass the freedom of information bill, there would be bound to be some conflict between the freedom of information bill and this Section and other Sections in the Official Secrets Act.

As you know, the Official Secrets Act was first passed, I believe, way back before World War I and there have been cases of convictions under it. You may remember the famous Spencer case. The man took information, which was available to anybody to be picked up, and he attempted to pass it to some foreign power. It was information that the foreign power could have picked up on its own. He was liable to conviction, to have been charged and convicted under this act.

It does seem to me that, if we had a freedom of information bill, we would have to examine the Official Secrets Act to see if there were conflicts, particularly in light of Lord Franks' report which dealt with a similar situation in the United Kingdom. I think that brings you back to your point: that we can look loosely at their jurisdiction and their jurisprudence.

[*Interpretation*]

mation que ce soit. La situation pourrait devenir encore plus critique qu'elle ne l'est actuellement.

M. Baldwin: Du point de vue technique, vous avez peut-être raison; je devrais peut-être réexaminer la déclaration canadienne des droits de l'homme. Mais je doute qu'un gouvernement ose nier des libertés qui y sont garanties. Un gouvernement qui essaierait d'aller à l'encontre de ces droits courrait des risques considérables.

M. Robinson: Bien des avocats plaidant devant les tribunaux pourraient vous dire que la Déclaration canadienne des droits de l'homme ne semble pas avoir priorité sur quelque loi que ce soit. Au contraire, elle semble occuper une place assez peu importante. Hier encore, j'entendais un avocat de Toronto, je pense que c'était M. Clayton Ruby, qui mentionnait de façon spécifique la déclaration canadienne des droits de l'homme. Il disait que devant un tribunal criminel, elle ne semblait pas jouir de la priorité. Toutes les autres lois semblent avoir préséance sur elle. Il convient peut-être de la réviser pour lui donner plus de poids.

M. Baldwin: Bien. Une fois que nous aurons réglé la question de l'information, nous demanderons au Comité d'entreprendre l'étude de la déclaration canadienne des droits de l'homme. Monsieur Robinson, les lois ont les mêmes défauts que les hommes qui les adoptent; et il en sera toujours ainsi.

M. Robinson: A la succession numéro 3, vous proposez un amendement à la loi sur les secrets officiels. Que voulez-vous dire? Quel genre d'amendement désirez-vous?

M. Baldwin: Je ne veux pas m'engager trop avant en ce qui concerne la loi sur les secrets officiels, mais vous pouvez examiner l'article 5, l'article 3, l'article 4(4) . . .

M. Leblanc (Laurier): Vous voulez bien de la Loi sur les secrets officiels, monsieur Baldwin?

M. Baldwin: En effet. Si vous lisez ces articles, vous pouvez vous rendre compte qu'il pourrait y avoir incompatibilité entre le bill donnant droit à la libre information et ces dispositions de la Loi sur les secrets officiels.

Chacun sait que la loi sur les secrets officiels a été adoptée d'abord au moment de la Première Guerre mondiale et qu'il y a eu des condamnations en vertu de ces dispositions. Il s'agit de rappeler le cas Spencer. L'individu a recueilli des informations, qui étaient ouvertes à tout le monde, et essayait de les faire passer à une puissance étrangère. De toute façon, il s'agissait d'informations qui auraient pu être accessibles à cette puissance étrangère. Il a été mis en accusation et condamné en vertu de cette loi.

Il me semble que si nous adoptons le Bill sur la libre information, nous devons voir s'il n'y a pas possibilité de contradiction avec la loi sur les secrets officiels, surtout à la lumière du rapport de Lord Franks qui se penche sur un problème similaire au Royaume Uni. C'est ce qui a déjà été mentionné; il convient peut-être d'examiner en gros la jurisprudence de ce pays.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): A note for the record. We should note that the Spencer case arose about 1966, was it, Mr. Baldwin? Somewhere immediately after 1965?

Mr. Baldwin: Yes, yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I have questions that I want to ask on the bill itself but maybe there are others who have questions on it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Thank you, Mr. Robinson. Perhaps we will get a general round and then we will come back to you on the specifics.

Mr. Leblanc.

Mr. Leblanc (Laurier): I would like to refer the witness to page 18, where he is recommending the creation of an agency. That would be very close to an ombudsman, I suppose. It would be related because we see an ombudsman as an arbiter between government and the people. Is that what you have in mind?

Mr. Baldwin: Yes. I do not care about the name. I picked on Information Canada because this was the role originally envisaged for Information Canada under the terms of the task force report. I would like to see some institution which would be independent of government, which would be created by statute, which would report to Parliament and not to the government and which would be in the form of an ombudsman.

If the citizen wanted information, then it may well be through the medium of this organization—we could call it Information Canada or some other name—which would then have the duty to passe upon it of securing the information. It would report to Parliament and I think it would build up some degree of expertise and knowledge and my judgment would be, from my knowledge of civil servants and departments, that after two or three years of operation it would become very easy for this organization, for Information Canada, to act as a go-between, to get for the citizen information he wants and to which he is entitled under the terms of the statute.

Mr. Leblanc (Laurier): How would that work out with the questions that members ask in the House and their being denied at times by ministers or reprentatives of ministers. Would you then refer the entire matter to the agency every time that it is denied, or what?

• 2120

Mr. Baldwin: Mr. Leblanc, if this Committee in its wisdom sees fit to recommend to Parliament and if Parliament sees fit to pass a freedom of information bill, that bill would be vinding upon the government and when questions are asked in the House of Commons, the statute would have some binding effect on the governement. So you are looking at two things, (a) members' of Parliament and Senators' asking questions in their respective chambers, and (b) over to one side John Q. Citizen and/or members of the press, as the case may be, who feel that there is information they want to secure and they would be entitled to the benefits and privileges which the freedom of information act would bestow upon them, but their source of securing it would be through the agency of Information Canada.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Il convient peut-être d'ajouter au compterendu que le cas Spencer s'est produit vers l'année 1966, n'est-ce pas, monsieur Baldwin? Tout de suite après 1965.

M. Baldwin: En effet.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Mes autres questions ont trait au bill lui-même.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Je vous remercie, monsieur Robinson. Nous vous reviendrons tout à l'heure pour des questions plus précises.

Monsieur Leblanc.

M. Leblanc (Laurier): Je renvoie le témoin à la page 18 où il recommande la création d'une agence. Ladite agence jouerait le rôle d'un ombudsman, je suppose. Ce rôle serait celui d'un ombudsman puisqu'elle serait l'arbitre entre le gouvernement et le peuple. C'est bien son idée?

M. Baldwin: Oui. Peu importe le nom. J'ai parlé d'Information Canada parce que c'est le rôle qui avait été envisagé au départ par le groupe de travail. J'aimerais voir une institution qui soit indépendante du gouvernement, qui soit créée par une loi, qui ferait rapport au Parlement et non pas au gouvernement, et qui pourrait un peu jouer le rôle d'un ombudsman.

Si un citoyen avait des renseignements à fournir, il pourrait faire appel à cette institution qui pourrait s'appeler également Information Canada ou autrement, et qui aurait pour rôle de faire circuler cette information. L'organisme ferait rapport au Parlement et je crois qu'il acquerrait un certain degré de compétence et de connaissances et j'estime, d'après ma connaissance des fonctionnaires et des ministères, qu'après deux ou trois ans Information Canada pourrait facilement servir de liaison pour fournir au citoyen l'information qu'il désire et à laquelle il a droit en vertu de la Loi.

M. Leblanc (Laurier): Comment cela serait-il compatible avec les questions posées par les députés à la Chambre, auxquelles on refuse parfois de répondre, et qui s'adressent aux ministres ou à leurs représentants. Est-ce que la question serait alors renvoyée à l'organisme à chaque refus, ou quelles dispositions seraient prises?

M. Baldwin: Monsieur Leblanc, si notre Comité décide de le recommander au Parlement et, si le Parlement juge à propos d'adopter un projet de loi sur la libre information, ce projet de loi obligera le gouvernement à répondre lorsque des questions seront posées à la Chambre. Il y a deux choses à considérer: *a*) les questions que pourraient poser les députés et sénateurs respectivement et *b*) d'un côté le simple citoyen et de l'autre les journalistes, selon le cas, qui estiment pouvoir d'exiger certaines informations et en retirer les avantages et privilèges prévus par la loi sur la liberté d'information; seulement leur source de renseignement serait Information Canada.

[*Text*]

Mr. Leblanc (Laurier): If there is a dispute regarding the production of a document of some sort in the House or in the Senate, who would settle that dispute?

Mr. Baldwin: In the House?

Mr. Leblanc (Laurier): Yes, would the Speaker . . .

Mr. Baldwin: No.

Mr. Leblanc (Laurier): . . . be the one who would be appointed?

Mr. Baldwin: I would think this would develop as we went along. I think if a member of the House of Commons was denied information which your freedom of information act gave to him he would go to the court, the same as any other citizen would, or go to such independent agency which had authority to hear and adjudicate upon the issue and make a decision which was binding upon either the member or the government and with sanctions if either refused to accept it.

Mr. Leblanc (Laurier): You see my point.

Mr. Baldwin: Yes, I see.

Mr. Leblanc (Laurier): If I ask questions in the House and then a document that I would like to examine is denied to me—If we have suggested in the bill to open up the secrecy of the government and it goes through Parliament, it then is subject to interpretation. You are the Minister. I ask you a question. You say, I cannot. I say, according to the act that we passed and section so and so, you should give it to me. You reply no, it does not apply in this case. Who would settle that matter?

Mr. Baldwin: You would drag me into court.

Mr. Leblanc (Laurier): That would be a lengthy procedure, would it not?

Mr. Baldwin: No, no.

Mr. Leblanc (Laurier): Every time a member of Parliament would not be satisfied with an answer because the act would be interpreted in such a way by the government, any government, then he would have to take the government to court.

Mr. Baldwin: Mr. Leblanc, I have a great respect for the acumen and wisdom of politicians, even more for those politicians who are successful in becoming ministers and I would doubt very much unless the minister had an absolutely unanswerable case, if he would attempt to resist the production of information in the House which a statute said he should provide. Any minister who allowed himself to be brought into court and had a decision given against him would, I think, be putting himself in a very vulnerable position. If I ever became a Minister, which I will not, not because we may—well, I will not get into that—but if someone asked me a question, I would look at the bill which forms the bible on the business of questions and answers and if that were information which under that act you were entitled to it, you would damn well get it.

Mr. Leblanc (Laurier): It would be like our green book of rules and regulations of the House; we go by that book.

[*Interpretation*]

M. Leblanc (Laurier): Si un différend s'élève au sujet de la production d'un document quelconque de la Chambre ou du Sénat, qui règlera le conflit?

M. Baldwin: A la Chambre?

M. Leblanc (Laurier): Oui, est-ce l'Orateur . . .

M. Baldwin: Non.

M. Leblanc (Laurier): . . . serait désigné?

M. Baldwin: J'imagine que nous déciderions au fur et à mesure. Je suppose que si on refusait une information à un député à laquelle il a droit en vertu de la loi sur la liberté d'information, il aurait recours au tribunal comme tout autre citoyen ou s'adresserait à un organisme indépendant, autorisé à décider en la matière et qui obligerait soit le député, soit le gouvernement à se conformer à la décision, et imposerait des sanctions si l'un ou l'autre le refusait.

M. Leblanc (Laurier): Vous comprenez ce que je veux dire.

M. Baldwin: Oui, je vois.

M. Leblanc (Laurier): Si je pose des questions à la Chambre et qu'on me refuse un document que je veux examiner . . . Si la loi propose de délier le gouvernement du secret et que le cas est soumis au parlement, cela devient objet d'interprétation. Vous êtes le ministre. Je vous pose une question. Vous dites que vous ne pouvez pas répondre. D'après la loi qui a été adoptée, vous devez me répondre. Vous répliquez que cela ne s'applique pas dans ce cas. Qui règlera le débat?

M. Baldwin: Vous me citerez en cour.

M. Leblanc (Laurier): Cela pourrait traîner longtemps, n'est-ce pas?

M. Baldwin: Non, non.

M. Leblanc (Laurier): Chaque fois qu'un député ne sera pas satisfait d'une réponse à cause de l'interprétation faite de la loi par le gouvernement ou toute administration, il devra citer l'autorité en cour.

M. Baldwin: Monsieur Leblanc, je respecte beaucoup la finesse et la sagesse des politiciens, encore plus celle des politiciens qui parviennent au poste de ministre, et je doute beaucoup, qu'à moins que la cause du ministre soit complètement réfractaire à toute réponse, il tente de résister à la production d'information à la Chambre alors qu'une loi l'y oblige. Tout ministre qui irait jusqu'à se faire traîner en cour et porter un jugement contre lui se rendrait, je pense, extrêmement vulnérable. Si jamais je devenais ministre, il n'y a aucun risque, pas parce que je ne me lancerai pas sur cette piste—mais si quelqu'un me posait une question, j'étudierais la partie du bill qui constitue la bible et je répondrais et, si vous aviez droit à une information en vertu de la loi, veuillez m'en croire, elle vous serait accordée.

M. Leblanc (Laurier): Ce serait comme notre Livre vert des Règlements de la Chambre. Nous suivons ces Règlements.

[*Texte*]

• 2125

Mr. Baldwin: If I could only stay in the House long enough, if I could be there for some years yet, if we passed a freedom of information bill I believe I would see ministers freely answering the questions asked of them, provided that they did not fall within the exceptions a freedom of information bill would deny.

Mr. Leblanc (Laurier): Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Lafond, please.

Senator Lafond: May I ask a question about the bill itself? I must say, I gave it a reading some months ago then a cursory examination before coming down here. It is with respect to Clause 3: "Any Canadian or any person not being a Canadian who resides in Canada." What is a resident of Canada? How long does he have to be here? May he be an alien? He would obviously be an alien if he is not a Canadian citizen. May he be an enemy alien? If so, would he be entitled to the same rights as any Canadian? I am not being hostile; I would just like Mr. Baldwin to explain to us what he was thinking of in using this terminology.

Mr. Baldwin: I think the words "reside" and "residence" have had so many judicial interpretations over a great many years that there would not be any trouble in settling it. I do not think it quite coterminus with domicile, but it comes pretty close to domicile. I think we would not have any trouble with that.

If you are talking about an enemy alien, the term enemy alien would only be applied if we were in a state of belligerancy with some other country. If so, of course, you are always subject to legislation like the emergency legislation we had during the last two wars, and which would probably be put into effect again. Enemy aliens might then be denied it.

Let us just use the word aliens. By alien, we mean someone residing who meets the qualification of being a resident of the country but who is not a Canadian citizen. I would think he would be entitled to information, but he would have these exceptions. If it were information of a sensitive nature, which comes within the exceptions of Clause 4, not only an alien but also a Canadian would be denied that information. The neat trick is to define your exceptions in such a way that information that should be truly and properly privileged is not given to anybody. If he is a person who is a landed immigrant, or who is truly a resident of Canada—and I do not think that would be defined as a person who comes in here and stays for a few weeks' residence—it has, I think, a pretty clear connotation. Someone would have to be a permanent resident of the country, even though not a Canadian, to be entitled to it.

Senator Lafond: If that can be legally established—as I said before, I am not a legal person.

Mr. Baldwin: I think it can be.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Senator Lafond.

[*Interprétation*]

M. Baldwin: Si seulement je pouvais demeurer à la Chambre encore assez longtemps, si je pouvais y passer quelques années encore; si nous adoptions une loi sur la liberté d'information, je crois que je serais témoin de réponses complètes à nos questions de la part des ministres, pourvu qu'elles ne fassent pas partie des exceptions prévues par cette même loi.

M. Leblanc (Laurier): Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur le sénateur Lafond, s'il vous plaît.

Le sénateur Lafond: Me permettez-vous de poser une question concernant le projet de loi proprement dit? Je dois dire qu'il y a déjà quelques mois que je l'ai lu et j'y ai jeté un coup d'œil rapide avant de venir ici. C'est au sujet de l'article 3: «Tout Canadien, ou tout non-Canadien résidant au Canada». Que signifie résidant au Canada? Depuis combien de temps cette personne doit-elle être ici? Peut-il s'agir d'un étranger? C'est évident, s'il n'est pas citoyen canadien. Peut-il s'agir d'un étranger ennemi? Dans ce cas, aurait-il les mêmes droits que tout Canadien? Je ne cherche pas à soulever d'hostilités; j'aimerais tout simplement que M. Baldwin nous explique à quoi il pensait lorsqu'il a employé ces termes.

M. Baldwin: Je pense que l'expression «résidant» et «résidence» ont été interprétés de tant de façons légalement au cours de tant d'années qu'il n'y aurait pas grandes difficultés à régler le problème. Je ne crois pas que ce soit tout à fait l'équivalent de domicilié, mais cela s'en rapproche. Je ne crois pas que nous aurons des difficultés à ce sujet.

Lorsque nous parlons d'étrangers ennemis, le terme étrangers ennemis ne s'appliquerait que lorsque nous sommes en belligérance avec un autre pays. Et, dans ce cas, on se trouve toujours sous le coup d'une loi d'urgence comme au cours des deux dernières guerres et ces mesures seraient sans doute de nouveau appliqués. Les étrangers ennemis pourraient alors être privés de ces droits.

Prenons le seul mot d'étranger. Étranger signifie toute personne résidante répondant aux normes de résidence du pays mais qui n'est pas citoyen canadien. Je présume que cette personne aurait droit à l'information mais il y aurait ces exceptions. Lorsqu'il s'agirait d'une information touchant des points névralgiques qui sont compris dans les exceptions prévues à l'article 4, non seulement l'étranger mais aussi le Canadien seraient privés de l'information. Il serait bon de définir vos exceptions de manière à ce que l'information qui doit être vraiment tenue secrète ne soit révélée à quiconque. S'il s'agit d'un immigrant reçu, ou d'un réel résidant canadien—et je ne crois pas que cette personne serait définie comme venant ici faire un séjour de quelques semaines—l'exception de terme devient très claire. Il faudrait que la personne soit en résidence permanente au pays, même sans le titre de Canadien, pour y avoir droit.

Le sénateur Lafond: Si cela peut-être fondé sur une base légale . . . Je l'ai déjà dit, je ne suis pas avocat.

M. Baldwin: Je crois que c'est possible.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Monsieur le sénateur Lafond.

[*Text*]

It is in the hands of the Committee as to whether you wish to go through these proposed clauses one after another, having reached Clause 3, or whether we do this by members asking questions.

Mr. Leblanc (Laurier): I do not know, but on Clause 3, following what Senator Lafond was discussing: I think it would be much better that rights be given only to a Canadian. At some time we are going to shorten the time to get citizenship from five to three years. People who have a right to vote have some obligations and some rights too, and for people who cannot vote for one reason or another legal obligations and legal rights are different, I think.

• 2130

Mr. Baldwin: Mr. Leblanc, I am the most reasonable man in the world, and I would be most receptive to proposals for amendments. If we ever get to the stage of considering drafting a bill and attaching it to a report, I would certainly go along with all kinds of amendments.

I recognize it is the Committee's responsibility and not mine, and the terms of reference where the subject-matter—I restricted myself really to the subject-matter and the philosophy, rather than to the terms. I am free to admit, as I have several times already, that the bill is subject to a great many refinements and changes and improvements, and I know of no better committee that could do it than this one.

Mr. Leblanc (Laurier): Mr. Chairman, there is a very important matter being discussed in the House. I wonder if we could have another sitting to study this clause by clause. Then we could go to the House.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Mr. Robinson: I would like that too because there are a few questions I would like to ask about the bill itself. Some of them—I agree in principle with the bill, but I . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Can we put it then next Tuesday? We will try to set a firm date for the visit of the Canadian Bar Association, for its appearance. I understand there are other things—perhaps we should immediately say that the meeting is adjourned until Thursday morning at 11 o'clock when we deal with our Thursday business.

Before we adjourn, Mr. Baldwin, thank you very, very much. Since you are a member of the Committee, I know you will want to show up again anyway. But we will look forward to seeing you for further study of this important proposal you put before us. Thank you.

[*Interpretation*]

Il appartient à notre Comité de décider si vous désirer poursuivre l'examen de ces articles proposés à la suite les uns des autres étant parvenus à l'article 3, ou si nous le faisons au moyen d'un interrogatoire.

M. Leblanc (Laurier): Je ne sais mais, à l'article 3, suite aux réflexions du sénateur Lafond, j'estime qu'il serait bien préférable de n'accorder ces droits qu'aux seuls Canadiens. Il viendra un temps où la période d'attente avant d'obtenir la citoyenneté sera réduite de cinq à trois ans. Ceux qui ont droit de vote ont des obligations et des droits qui les accompagnent et, ceux qui n'ont pas droit de vote, pour une raison ou pour une autre, des obligations légales et des droits légaux qui sont différents, je pense.

M. Baldwin: Monsieur Leblanc, je suis l'homme le plus raisonnable du monde et je suis des plus disposés à entendre des propositions d'amendements. Si nous en venons jamais au point de rédiger un projet de loi et de l'annexer au rapport, j'appuierai sûrement toutes sortes d'amendements.

Je reconnais que c'est du ressort de notre comité et non de mon ressort personnel, et de notre mandat—je m'en tiendrai personnellement au contenu et au principe plutôt qu'aux termes. Je suis libre d'admettre, comme je l'ai déjà fait souvent, que le projet de loi a besoin d'être profondément raffiné et modifié et amélioré et je sais qu'aucun autre comité ne saurait mieux le faire que notre comité.

M. Leblanc (Laurier): Monsieur le président, une question très importante est débattue à la Chambre. Je me demande si nous pourrions avoir une autre réunion pour l'examen du projet article par article et si nous pourrions assister au débat.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

M. Robinson: Je le désire également car j'ai moi-même certaines questions que je tiendrais à poser au sujet du bill comme tel. Quelques-unes de ces questions—je suis d'accord en principe avec le projet de loi, mais je . . .

Le coprésident (M. McCleave): Pourrions-nous remettre le débat à mardi prochain? Nous essaierons de confirmer la date de la visite de l'Association du Barreau canadien qui doit comparaître. Je crois comprendre que d'autres articles sont à l'ordre du jour—peut-être devrions-nous immédiatement décider d'ajourner la séance à jeudi matin 11 heures.

Avant d'ajourner, monsieur Baldwin, je tiens à vous remercier très sincèrement. Comme vous faites partie de notre Comité, je sais que vous tiendrez à être présent à nouveau; mais nous comptons sur votre présence pour examiner plus à fond cette proposition importante que vous nous avez soumise. Merci.

Government Publications

Issue No. 23

Thursday, April 10, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 23

Le jeudi 10 avril 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

LIBRARY
MAY 9 1975
UNIVERSITY OF TORONTO

First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

28896—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman: Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président: M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 10, 1975
(24)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:09 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable senators Cottreau and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Béchard, Hnatyshyn, McCleave, Railton and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington, Counsel to the Committee; Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, the Statutory Instruments Act, 1970-71-72, C. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee noted five letters to Counsel to the Committee relating to SOR's/74-542, 72-355 and 73-580, 74-644, 74-639 and 75-7 with 75-8.

On a letter dated April 9, 1975 to Counsel to the Committee from the Legal Adviser, Privy Council Office, relating to SOR/74-632, Prohibition and Withdrawal of Certain Lands from Disposal Order, 1974,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Legal Adviser, Privy Council Office, with respect to certain comments.

The Committee considered SOR's/72-3, Supplementary Retirement Benefits Regulations; 72-4, Unemployment Insurance Regulations, amendment and 72-7, Canada Labour Standards Regulations.

On SOR/72-37, Public Service Management Insurance Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Treasury Board with respect to certain comments on the said amendment.

The Committee considered SOR/72-126, Public Service Management Insurance Regulations, amendment and SOR/72-128, Importation of Trading Checks Regulations.

On SOR/73-274, Canadian Egg Information Regulations,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the National Farm Products Marketing Council with respect to certain comments on the said Regulations.

The Committee considered SOR/75-22, General Radio Regulations, Part II, amendment and SOR/75-33, Federal-Provinical Fiscal Arrangements, Regulations, 1972, amendment.

On SOR/75-49, Food and Drug Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of National Health and Welfare with respect to certain comments on the said amendment.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 AVRIL 1975
(24)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 09 sous la présidence de M. Robert McCleave (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Béchard, Hnatyshyn, McCleave, Railton et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington, conseiller auprès du Comité; M^lle^ Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité poursuit l'étude de son Ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du Jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Le Comité prend connaissance de cinq lettres adressées au conseiller auprès du Comité portant sur les DORS/74-542, 72-355 et 73-580, 74-644, 74-639 et 75-7 ainsi que 75-8.

Lettre du 9 avril 1975 du conseiller juridique, bureau du Conseil privé, adressée au conseiller auprès du Comité portant sur le DORS/74-632—Décret de 1974 de prohibition et de soustraction de certaines terres à l'aliénation,

Il est convenu: Que le conseiller auprès du Comité communique à nouveau avec le conseiller juridique, bureau du Conseil privé, au sujet de certaines observations.

Le Comité étudie le DORS/72-3—Règlement sur les prestations de retraite supplémentaires; le DORS/72-4—Règlements sur l'assurance-chômage—Modification et le DORS/72-7—Règlement du Canada sur les normes du travail.

Le DORS/72-37—Règlement d'assurance pour les cadres de gestion de la Fonction publique—Modification,

Il est convenu: Que le conseiller auprès du Comité communique avec le fonctionnaire compétent du Conseil du trésor au sujet de certaines observations sur ladite modification.

Le Comité étudie le DORS/72-126—Règlement d'assurance pour les cadres de gestion de la Fonction publique—Modification et le DORS/72-128—Règlement sur l'importation des jetons de commerce.

DORS/73-274—Règlement sur les renseignements relatifs aux œufs du Canada,

Il est convenu: Que le conseiller auprès du Comité communique avec le fonctionnaire compétent du Conseil national de commercialisation des produits agricoles au sujet de certaines observations sur ledit règlement.

Le Comité étudie le DORS/75-22—Règlement général sur la radio—Partie II—Modification et le DORS/75-33—Règlement de 1972 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces—Modification.

DORS/75-49—Règlement sur les aliments et drogues—Modification,

Il est convenu: Que le conseiller auprès du Comité communique avec le fonctionnaire compétent du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social au sujet de certaines observations sur ladite modification.

The Committee considered SOR's/75-84, Charts and Publications Regulations, amendment; 75-85, Rules of the Road for the Great Lakes amendment; 75-86 Seaway Regulations, amendment; 75-88, Canadian Egg Marketing Agency Regulations, amendment; 75-89, Canadian Egg purchasing Levies Order, amendment; 75-93, International Pacific Halibut Convention Regulations, amendment; 75-94, Unemployment Insurance (*Collection of Premiums*) Regulations, amendment; 75-95, Load Line Regulations (*Sea*), amendment and 75-96, Masters and Mates Examination Regulations, amendment.

Le Comité étudie le DORS/75-84—Règlement sur les cartes et publications—Modification; le DORS/75-85—Règles de route pour les Grands Lacs—Modification; le DORS/75-86—Règlement sur la voie maritime—Modification; le DORS/75-88—Règlement de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement—Modification; le DORS/75-89—Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada—Modification; le DORS/75-93—Règlement sur la convention relative aux pêcheries de flétons du Pacifique nord—Modification; le DORS/75-94—Règlement sur l'assurance-chômage (*perception des cotisations*)—Modification; le DORS/75-95—Règlement sur les lignes de charge (*navires de mer*)—Modification, et le DORS/75-96—Règlement sur les examens de capitaine et de lieutenant—Modification.

On SOR/75-97, Canada Pension Plan Regulations, amendment.

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of National Revenue with respect to certain comments on the said amendment.

DORS/75-97—Règlement sur le Régime de pensions du Canada—Modification.

Il est convenu: Que le conseiller auprès du Comité communique avec le fonctionnaire compétent du ministère du Revenu national au sujet de certaines observations sur ladite modification.

The Committee considered SI/75-10, Canned Gaspereau Order and SI/75-11, Canned Pollock Order.

Le Comité étudie le TR/75-10—Décret sur le gaspareau en conserve et le TR/75-11—Décret sur la goberge en conserve.

Mr. Eglington and Miss Mayrand answered questions.

M. Eglington et M^lle^ Mayrand répondent aux questions.

Ordered,—That comments by Counsel to the Committee on SOR's/72-3, 72-4, 72-37, 72-126, 72-128, 73-274 paragraph 2 thereof and 75-22 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

Il est ordonné: Que les observations du conseiller auprès du Comité sur les DORS/72-3, 72-4, 72-37, 72-126, 72-128, 73-274 (*paragraphe 2*) et 75-22 soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

At 12:10 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

A. B. Mackenzie

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, April 10, 1975.

• 1109

[*Texte*]

The Joint Chairman (M. McCleave): Order, please; we have a quorum for the transaction of business.

Going around the table this morning is the suggested letter to the Government Leader in the Senate, Senator Perrault, outlining requirements and something about Mr. Eglington, Miss Mayrand and Mrs. Leroux. If any changes are suggested perhaps they could be made at the tail end of the meeting, otherwise we will present the original for as many signatures as we can get here then try to get other members and senators to add their signatures as well.

• 1110

I might say, in relation to the staffing problems which certainly continue to be devil the Chairmen and the Committee, that I have made representations in the Miscellaneous Estimates when Mr. Speaker Jerome was there the other day. In my opinion, and I think probably in the opinion of others on the Committee, it would be better if the two Houses could somehow come up with an agreement on the formula as to what percentage of costs would be borne by each and then we could present a budget once a year for staff requirements and estimated printing costs and the like, and this could find its way into the votes of both Houses. As perhaps you are not aware, or probably are aware, the estimates that we pass dealing with this institution are really three: one is the Senate, the second is the House of Commons and the third is the Library of Parliament. There is no joint parliamentary vote as such for operation of joint committees and this is perhaps one of the difficulties that we are up against.

The other difficulty, I suppose, we are up against is that somebody, perhaps the Speakers, have to be persuaded to sit down to make the division of the percentages of the costs to be borne between the two Houses. I do not feel that we, ourselves, should make that sort of recommendation because I think it is a parliamentary problem and not a problem particularly that is going to be only confined to this Committee, because undoubtedly there will be other joint committees that come up from time to time. Sometime there should be a point of principle to establish so everybody knows where they fit instead of having to go through these exercises. We are into another season of the year and we still have not solved our problem. We do not know if we are going to have Mr. Eglington in the fall, for example; he has had offers from other places and we still have no approval in principle for the sums that we have suggested for him.

Miss Mayrand is still operating, I think, under the aegis of the Library of Parliament so that the agreement that we have reached with her—she is due a rather considerable increase in pay commensurate with the fact that she has more important responsibilities as counsel to this Committee—has not been solved either. But perhaps if we get this to Senator Perrault, at least the indications now from my conversations with members of the Senate Internal Economy Commission are that they feel that perhaps it was wrong and they would want to look again at the case that we put up.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 10 avril 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident: A l'ordre s'il vous plaît, nous avons le quorum et nous pouvons commencer.

On a fait circuler ce matin un projet de lettre adressé au leader du Sénat, le sénateur Perrault, qui souligne certaines exigences et qui fait mention de M. Eglington, de M^lle^ Mayrand et M^me^ Leroux. Les modifications pourraient être remises jusqu'à la fin de la réunion, ou encore, nous pourrions essayer d'obtenir le maximum de signatures pour le texte original que nous soumettrons par la suite à la signature d'autres députés et sénateurs.

J'ai mentionné le problème du personnel au Comité des prévisions budgétaires en général, en présence de M. L'Orateur Jerome. Il serait, je pense, préférable que les deux Chambres tombent d'accord sur le pourcentage des frais pris en charge par chacune d'elles, ce qui nous permettrait de présenter un budget annuel des dépenses pour le personnel, les frais d'impression, etc., budget qui sera ensuite soumis aux deux Chambres. En effet nos prévisions budgétaires se rapportent au Sénat, à la Chambre des communes et à la Bibliothèque parlementaire. Nos difficultés sont dues au fait qu'il n'existe pas de crédit parlementaire conjoint pour le fonctionnement des comités mixtes.

D'autre part il faudrait convaincre les orateurs de répartir les frais entre les deux Chambres. C'est un problème qui doit être réglé par le Parlement car il touche non seulement notre Comité mais tout le Comité mixte. Il faudrait donc établir un principe général. Nous ne savons toujours pas si M. Eglington sera des nôtres l'automne prochain; or, il a déjà reçu d'autres offres d'emploi alors que nos crédits n'ont toujours pas été approuvés.

M^lle^ Mayrand, qui travaille pour la Bibliothèque parlementaire, devrait elle aussi obtenir une augmentation assez considérable, compatible avec son rôle de conseiller du Comité. J'en ai parlé avec des membres de la Commission économique du Sénat qui semblent être d'avis que cette affaire devrait être examinée à nouveau.

[*Text*]

I will say no more about that at the present time but if you would not mind reading that and if you agree then afterwards we can get signatures and perhaps yet solve some of these difficulties.

This morning we have a number of matters that have been in the Committee in the past. Has everybody received—I think our material came to us in two sets this week—I received only one set, so I am asking if the Committee members have all the information that is before them in the agenda?

Mr. Robinson: I was in the same situation as you until yesterday; I had only received the first set but I then arranged to obtain the second set, so I have been through it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You have solved your problem. You are all right Senator, and Mr. Béchard, Senator Cottreau and Mr. Hnatyshyn. All right. Then we will deal with SOR/74-542, the Cattle Stabilization Regulations, which originally came before the Committee on November 28. And there is a memorandum from Mr. Roger of Legal Services of Agriculture Canada. Should we just print it, Mr. Eglington, or is there any particular point to be made about it?

Mr. E. G. Eglington (Counsel to the Committee): I hardly think, Mr. Chairman, it requires printing; the point involved was the difference in the tense, the past tense and the present tense between the French and the English versions, and Mr. Roger has noted that the regulations expire at the end of the year in any event. I am sure that if the regulations are re-enacted, that particular matter will be attended to.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. It is agreed, I gather.

• 1115

SOR/72-355 and SOR/73-580—Crop Insurance Regulations. Mr. Roger again comes forth with a note to you.

Mr. Eglington: Mr. Roger is just telling us that he will take account of our representations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And act on it?

Mr. Eglington: And act on it, yes.

Is that true?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will not, I think, find it necessary to print the memorandum.

The third matter is SOR/74-644, Canada Egg Purchasing Levies Order, which first came before the Committee on January 30, 1974; and the ubiquitous Mr. Roger again has a note for Mr. Eglington.

Mr. Eglington: Although this is under the heading of the Egg Purchasing Levies Order, it does cover a wider class, and I am sure Mr. Roger is referring to them all, that in future, the section of the agency's Orders and Regulations Approval Order—which is a mouthful in itself—will be given also as the reference. So that particular problem should be taken care of.

[*Interpretation*]

C'est tout ce que j'ai à vous dire pour le moment et je vous demanderais de bien vouloir lire ce document et d'y apposer votre signature si vous êtes d'accord, ce qui devrait nous permettre de régler certains de ces problèmes.

Est-ce que vous avez tous reçu les documents relatifs aux questions à l'ordre du jour?

M. Robinson: Hier je n'avais obtenu que le premier volume de document mais je me suis procuré le second et je les ai examinés tous les deux.

Le coprésident (M. McCleave): Voilà qui est donc réglé. M. Béchard, le sénateur Cottreau et M. Hnatyshyn ont également leur document. Nous allons donc passer à l'examen du Règlement DOR/74-542 sur la stabilisation du bétail, règlement dont le Comité avait été saisi le 28 novembre dernier. Nous avons également une note de M. Roger des Services juridiques du ministère de l'Agriculture. Est-ce qu'il suffit de la faire imprimer ou avez-vous quelque chose de spécial à noter à ce propos monsieur Eglington?

M. E. G. Eglington (conseiller juridique du Comité): Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de l'imprimer, monsieur le président. Il s'agissait uniquement d'une différence de temps entre les versions anglaises et françaises mais M. Roger a fait remarquer que le Règlement serait de toute façon caduc à la fin de l'année. Si ce règlement devait être reconduit, la question de grammaire serait certainement corrigée.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord.

Nous avons maintenant les règlements DORS/72-355 et DORS/73-580 sur l'assurance-récolte, règlement accompagné également d'une note de M. Roger.

M. Eglington: M. Roger y signale simplement qu'il tiendra compte de nos remarques.

Le coprésident (M. McCleave): Et qu'il prendra des mesures également.

M. Eglington: Oui.

Est-ce bien vrai?

Le coprésident (M. McCleave): Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de faire imprimer cette note.

Le troisième règlement est le DORS/74-644, Ordre de prélèvement sur les achats d'œufs dont le Comité a été saisi le 30 janvier 1974, document à nouveau accompagné par une note de M. Roger.

M. Eglington: Bien que ceci se rapporte en principe à l'ordre de prélèvement sur les achats d'œufs, cela s'appliquera également aux ordres de l'agence ainsi qu'aux autres règlements. Donc ce problème semble réglé.

[*Texte*]

I should say, at this point, that Mr. Roger was particularly helpful in that he does not even require us to correspond with him. He goes through the transcript and takes the matters up from there and gets in touch with us. That is particularly helpful.

Mr. Robinson: I am glad to know, Mr. Chairman, that we are really getting such co-operation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We should be getting it from everybody but I am sure as time goes by that that will happen. For the record, I think, Mr. Roger will be pleased to know that we thoroughly approve of his attitude of co-operation, and we hope that other names can be added to the list of one in the future.

The next item is SOR/74-639, Export Control List, which was before the Committee on January 30. Here we have a letter from Mr. T. E. Booking, Executive Assistant to the Deputy Minister of Industry, Trade and Commerce. In substance, it is simply that they accept the point and will make a correction in line with the suggestion of the Committee.

The next item is SOR/75-7 and 75-8, Afghanistan Tariff Orders, which were before the Committee on February 20.

Mr. Eglington: These, you will recall, were orders that were registered in the reverse order; and several members, including the Senate Joint Chairman, were strongly of the view that it should be pointed out to the Privy Council Office; and it was. But I do not think there can be any doubt as to the validity of what was done.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Fine.

Finally, in going over our past material, we have SOR/74-632, Prohibition and Withdrawal of Certain Lands from Disposal Order, which was before the Committee on March 6, 1975; and in addition to the material that was distributed to the offices, there is another letter from Mr. A. S. Ross, to Mr. Eglington. In this case we only have the English-language version. Everything else, I think, has been properly translated, so it is suggested that Mr. Eglington read the letter and our interpreters will provide us with the translation for it in our minutes.

Mr. Eglington: There are copies of this letter. Is it required then, Mr. Chairman, that I read the whole thing?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, just from "Dear Mr. Eglington".

Mr. Eglington: Right.

I refer to your letter of March 17, 1975 to Mr. Jacques Roy which has been referred to me for attention.

I am advised by the legal officer who settled the French version of this Order that the words referred to in your letter were omitted deliberately because they appeared to him to be repetitious. He considered that the introductory words "being of the opinion that the lands described in the Schedule hereto are required for a national park" set forth the reasons for withdrawal, as required by paragraph 19(a) of the Territorial Lands Act, in addition to complying with the requirement in Section 93 of the Yukon Placer Mining Act. In the circumstances there appears to be no necessity to amend the wording of the French version of the Order.

[*Interprétation*]

Je tiens à vous signaler à ce propos que M. Roger nous a beaucoup facilité la chose en n'exigeant pas que tout se fasse par écrit.

M. Robinson: Pareil exemple de coopération est vraiment réjouissant.

Le coprésident (M. McCleave): Cet exemple viendra certainement à être suivi par tout le monde. M. Roger sera sans doute flatté de notre compliment et j'espère qu'à l'avenir d'autres noms pourront être ajoutés à cette liste.

Nous en arrivons maintenant au règlement DORS/74-639 Liste de contrôle des exportations dont nous avons été saisis le 30 janvier dernier. Nous avons une lettre de M. T. E. Booking, adjoint du sous-ministre de l'Industrie et du Commerce, lettre dans laquelle il nous dit qu'il est d'accord avec notre remarque et apportera la modification que nous lui avons suggérée.

Ensuite vient le règlement DORS/75-7 et 75-8, Ordres tarifaires pour l'Afghanistan dont nous avons été saisis le 20 février.

M. Eglington: L'ordre d'inscription de ces règlements n'avait pas été respectée, ce qui, de l'avis de plusieurs membres du Comité, y compris le coprésident, devait être signalé au Conseil privé et c'est ce qui a été fait.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

Nous avons enfin le règlement DORS/74-632, Interdiction et élimination de certaines terres de l'ordre de vente, règlement dont le comité a été saisi le 6 mars dernier; ce règlement est accompagné par une lettre de M. A. S. Ross adressée à M. Eglington, lettre rédigée uniquement en anglais. Comme tous les autres documents ont été lus, je propose que M. Eglington nous donne lecture de la lettre ce qui permettra aux interprètes de la traduire pour le compte-rendu.

M. Eglington: Nous avons plusieurs exemplaires de la lettre. Voulez-vous que je vous en donne lecture?

Le coprésident (M. McCleave): Simplement à partir de «Cher monsieur Eglington».

M. Eglington: Très bien.

Je me réfère à votre lettre du 17 mars 1975 adressée à M. Jacques Roy, lettre qui a été signalée à mon attention.

Le conseiller juridique chargé de la version française me signale que les mots repris dans votre lettre ont été omis de propos délibéré, car ils constituent à son avis une répétition. Selon lui, les mots d'introduction «vu que les terres décrites à l'annexe sont indispensables pour la création d'un parc national» expliquent les raisons pour lesquelles ces terres ont été retirées conformément aux dispositions en la matière prévues à l'article 19(a) de la Loi sur les terres territoriales et à l'article 93 de la Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon. Donc une modification de la version française de ce règlement n'est pas nécessaire.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Actually the previous correspondence is simply an acknowledgment so this is the main point, is it not?

• 1120

Mr. Eglington: Right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would you favour us with your comments? Is this satisfactory to you or do you think that they . . .

Mr. Eglington: Well, Mr. Chairman, it raises two points: one is on the actual wording involved and one is of the relationship between the instruments officers, ourselves and the Privy Council Office—a sort of tripartite arrangement.

As to the actual comment, if the words are redundant in the French version, presumably they were redundant in the English version and should have been deleted there as well. So there is still a requirement for some sort of amendment for the two versions to be brought into line. It is quite probable that, properly construed, the meaning of the two versions will be the same even with the words omitted in the French version, but on the other hand the texts should correspond. If there were some point in having the words in the English version, they should appear in the French, and if no reason, they should be deleted in both.

The second point relates to the problem which I suspect is going to arise further in the future between ourselves and the instruments officers on the one hand and the legal advisers of the Privy Council Office on the other. I had not realized until recently just how active the legal advisers to the Privy Council were in vetting what went on.

There is some correspondence from the Post Office which is incomplete. That is why it is not before you yet, I am still awaiting some more information. It shows that some of the matters that were raised in connection with the postal regulations we saw recently were in fact in accord with what we wanted when they left the department but were changed by the legal adivsers to the Privy Council Office. It would appear that this is an instance of the department being quite happy to accommodate the Committee's wishes and accept the point but the legal advisers to the Privy Council Office do not. It raises the question of who is really responsible or answerable to the Committee. Is it the instruments officers in the department or is it the legal advisers to the Privy Council Office? It is rather hard to unravel this because all these lawyers concerned, whether they are in the departments or whether they are at the Privy Council Office, are all officers of the Department of Justice.

It would also appear from some of the conversations I have been having with instruments officers that some of their decisions are based on opinions which are given to them by certain persons, unnamed usually, in the Justice Department which opinions the instruments officers are not at liberty to release to me, either in conversation or to the Committee apparently formally. So we have a situation in which some persons in the Justice Department are in effect regulating the response into what the Committee does. Now whether it is Mr. Ross and Mr. Cross at the Privy Council Office or whether it is others at the Justice Department I am not certain.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): En fait, la correspondance antérieure ne fait qu'accuser réception, par conséquent c'est là l'essentiel n'est-ce pas?

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (M. McCleave): Pouvez-vous nous dire ce que vous en pensez? Est-ce satisfaisant ou croyez-vous que . . .

M. Eglington: Monsieur le président, cette association soulève deux questions: tout d'abord, le libellé utilisé, et en second lieu, les rapports entre les responsables des règlements, nous-mêmes et le Bureau du Conseil privé, un arrangement tripartite en quelque sorte.

Si la version française est répétitive, la version anglaise l'était probablement aussi et il aurait fallu la modifier également. Par conséquent, il faudra modifier les deux versions afin qu'elles soient conformes. Il est possible que la signification si elle est interprétée correctement dans les deux versions soit la même, même si la version française a omis certains mots; par ailleurs les deux textes devraient correspondre. Si dans la version anglaise on a cru bon de garder ces mots répétitifs, ils devraient paraître à la version française, sinon, il faudrait les retrancher des deux versions.

La deuxième question a trait à un problème qui se posera sûrement à l'avenir entre nous et les responsables des règlements d'une part et les légistes du Bureau du Conseil privé d'autre part. Je ne m'étais pas rendu compte, jusqu'à récemment, que les légistes du Conseil privé surveillaient de si près la production de textes réglementaires.

J'attends des renseignements que je n'ai pu encore vous fournir car la correspondance du bureau de poste est en retard. Cette correspondance indique que certaines questions ont été soulevées relativement aux règlements postaux qui, nous l'avons vu récemment, sont conformes à ce que nous demandions, lorsqu'ils ont quitté le ministère, mais qui ont été changées par les légistes du Conseil privé. Voilà un cas où le ministère était très heureux de répondre au désir du Comité et d'accepter votre point de vue mais les légistes du Conseil privé ne l'étaient pas. Cela soulève la question de savoir qui est vraiment responsable et solidaire du Comité. Est-ce que ce seraient les responsables des règlements au ministère ou les légistes du Bureau du Conseil privé? Il est difficile de le savoir car tous les avocats intéressés, qu'ils fassent partie d'un ministère ou du Conseil privé, sont également fonctionnaires du ministère de la Justice.

Il semble également, d'après certaines conversations que nous avons eues avec les rédacteurs de règlements, que certaines décisions qu'ils ont prises se fondent sur des opinions qui leur ont été données par certaines personnes qui ne sont pas nommées habituellement, au ministère de la Justice et, les fonctionnaires n'étant pas libres de donner leur nom, soit privément, soit officiellement au Comité, nous avons ici une situation où des fonctionnaires du ministère de la Justice règlementent les réponses que doit faire le Comité. Je ne saurais dire qui est responsable, si c'est M. Ross ou M. Cross du Conseil privé, ou d'autres fonctionnaires du ministère de la Justice.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is it not though for the purpose of providing some uniformity to the proceedings by government departments in drawing regulations? Is that not the reason that it is being done in this way.

Mr. Eglington: I am sure, Mr. Chairman, that is the reason but it raises for us the problem presented to us that those offending words or the redundant words had to be deleted in English or that the extra words had to go in in French. It is obviously not going to do us any good to write back to poor Mr. Davies and say the Committee is of the view that they should go there because the legal adviser to the Privy Council Office will take the opposite view. So our correspondence as I see it, would have to be directed to Mr. Ross and to Mr. Cross.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, I think the simple solution is to invite the opinion of the members of the Committee. I do not suppose we want to—well, perhaps we do want to make a decision on that. I think if you have regulations and they are supposed to be in two official languages, they should be properly in two official languages and somebody should not come along and be a censor or an editor. But what do the members of the Committee feel on this issue?

• 1125

Mr. Hnatyshyn: Can we find some issue that is a little more serious before we really bring the axe down? I seriously think the whole question was raised by Mr. Eglington, and in a proper perspective we have to assess our situation here as to whom we give directions, if we are inclined to give directions, and simply say that it is our opinion that we are performing our function to insist that our requests be accommodated.

In this particular case I understand it is a question of interpretation or translation, whether in fact the French version or a literal translation would be in a sense repetitious. So they sort of edited it in the French version to a form which they think represents the essence of the section. The question we have to determine is whether it is an accurate translation or an accurate reproduction of the original English version.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Miss Mayrand.

Mlle Lise Mayrand (recherchiste, Bibliothèque du Parlement): Pour moi, il y a deux questions qui sont soulevés ici. Dans ce cas-ci il n'y a pas de différence significative. Qu'on me donne comme réponse qu'éventuellement, lors du prochain amendement, ce défaut sera corrigé, et je serai satisfaite. Mais, qu'on me dise que ce n'est pas important parce que c'est répétitif en français, pour moi, c'est répétitif dans les deux langues à ce moment-là. Mais le point n'est pas qu'il y avait une erreur qui aurait pu inciter à faire une fausse interprétation. Donc, il n'était pas nécessaire de demander un arrêté en conseil immédiat pour corriger ce défaut-là, mais, par contre, qu'on me dise qu'éventuellement ce sera corrigé, je pense que c'est ce que nous voulions recommander en fait.

Alors, pour moi, il y a deux points différents: quand il y a une erreur dans l'une des versions, erreur qui pourrait amener une mauvaise interprétation ou une interprétation différente, cela devrait impliquer un changement immédiat. Mais, dans le cas où on note simplement qu'il y a une erreur qui ne pourrait pas amener de fausse interprétation, mais qui devrait être corrigée éventuellement, cela pour-

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Ne veut-on pas par là assurer une certaine uniformité dans les méthodes qu'utilise le ministère pour établir un règlement?

M. Eglington: Je suis certain, monsieur le président, que c'est la raison, et c'est également pourquoi nous avons ce problème de mots répétitifs qui doivent être retranchés en anglais ou de mots additionnels qu'il faut ajouter au français. Je ne pense pas que ce soit une bonne chose que nous écrivions de nouveau à ce pauvre M. Davies pour lui dire que le Comité est d'avis qu'ils doivent s'adresser là-bas étant donné que le légiste du Conseil privé prendra sûrement l'avis contraire. Par conséquent, notre correspondance devrait être adressée soit à M. Ross et à M. Cross.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que la solution la plus simple serait de demander aux membres du Comité quel est leur avis. Je ne crois pas que nous voulions ... Peut-être que nous voudrions prendre une décision à ce sujet. Si vous avez des règlements et qu'ils doivent être établis dans les deux langues officielles, il faudrait qu'ils soient adéquatement rédigés dans les deux langues officielles. Il ne faudra pas que quelqu'un s'arroge le droit d'être censeur ou éditeur. Qu'en pensez-vous?

M. Hnatyshyn: Pourrions-nous avoir des précisions supplémentaires avant de prendre une mesure semblable? C'est une question qui a été soulevée par M. Eglington et nous devons décider s'il faut insister pour que l'on suive nos instructions.

Je crois comprendre que la difficulté ici est de savoir si la version française sera une traduction trop littérale avec les mêmes répétitions que dans le texte anglais. Il semble qu'il y a eu un effort d'amélioration du style et d'expression plus concise de l'essence de l'article. Maintenant, il s'agit de déterminer si c'est une traduction exacte de l'original

Le coprésident (M. McCleave): Mademoiselle Mayrand.

Miss Lise Mayrand (Researcher, Library of Parliament): In my opinion, there are two points here. In the present case, there is no change in meaning. Were I to receive assurance that this defect would be corrected at some future time when a new amendment is added, I should be satisfied. As to the claim that the words are repetitious, all I can say is that this would be the case for both languages. But since this cannot possibly give rise to any misinterpretation, it is not necessary to have an Order in Council passed immediately to set the matter right. I believe our recommendation was to have a correction made at some point or other.

It is obvious that when a mistake in one of the versions would bring about an incorrect or different interpretation, and immediate change should be made. But it should suffice to take note of an error which could not give rise to any misinterpretation and see that the correction is made later. But I do not find the way in which the reply is expressed in any way satisfactory.

[*Text*]

rait être fait plus tard. Mais, la réponse telle que présentée ne me satisfait pas du tout.

Mr. Robinson: Mr. Chairman . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Would I understand that you are satisfied that the words were omitted in the French translation?

Miss Mayrand: No.

Mr. Robinson: You are not?

Miss Mayrand: No.

Mr. Robinson: And you feel that the words should be included in both the French translation and also in the English text.

Miss Mayrand: Both versions should be the same. Either you have it in the French version or you delete it from the English version.

Mr. Robinson: Would you be satisfied if it was omitted from the English version?

Miss Mayrand: I do not think I want to decide that. I think it is up to the department to decide it. I am just pointing out that the two versions are not the same.

Mr. Robinson: Well, what advice are we getting? Should they be included or should they be deleted? I really do not know. I do not know what your advice is.

Miss Mayrand: It depends what the department wants.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): As I understand it, they should be the same, whether they are included or whether they are deleted.

Mr. Robinson: Are you saying that you feel they should be included, and they should be included in both?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They should be the same in both. I think that is your position. Whether the words are in or whether they are out is perhaps immaterial, but they should be the same.

Miss Mayrand: When I am comparing the two versions, let us say sometimes it is obvious which version is a good one. But some other times I just say they are not the same. I do not know what the department wants, and I do not want to try to tell them what they have to do.

Mr. Hnatyshyn: You are saying that the English version is repetitious; therefore the French version should have the same defect.

• 1130

Mr. Eglington: Speaking for myself, and since Mr. Robinson I think is asking me to speak, I would not be happy to see the words deleted. I do not think they are surplusage in English and therefore they cannot be surplusage in French. We have spent a considerable amount of time since we started work trying to get departments to put as much material into the preamble as possible, and these words to appear in the English text in the preamble. It says:

> His Excellency, the administrator and counsel, on the recommendation of the Minister of Indian Affairs and Northern Development, being of the opinion that the lands described in the Schedule hereto are required for a national park . . .

[*Interpretation*]

M. Robinson: Monsieur le président . . .

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Dois-je comprendre que vous trouvez que l'omission des mots en français est justifiée?

Mlle Mayrand: Non.

M. Robinson: Vous ne le trouvez pas?

Mlle Mayrand: Non.

M. Robinson: Vous estimez que cette expression doit figurer dans la traduction française aussi bien que le texte anglais.

Mlle Mayrand: Les deux versions devraient être les mêmes. Ou bien cette expression figure dans la version française ou on la supprime dans le texte anglais.

M. Robinson: Croyez-vous qu'il soit préférable de la supprimer dans le texte anglais?

Mlle Mayrand: Ce n'est pas à moi de prendre cette décision mais plutôt au ministère. Je ne fais que signaler que les deux versions ne sont pas conformes.

M. Robinson: Mais quel conseil nous donnez-vous? Êtes-vous en faveur de l'inclure ou de l'omettre? Je ne sais pas ce que vous proposez.

Mlle Mayrand: Cela dépend du désir du ministère.

Le coprésident (M. McCleave): Si je comprenais bien, les deux textes devraient être les mêmes, quoi que l'on fasse de cette expression.

M. Robinson: Est-ce que vous dites qu'elle doit figurer dans les deux textes?

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que vous dites qu'il faut que les deux textes se ressemblent à cet égard, peu importe qu'on l'inclue ou qu'on l'omette.

Mlle Mayrand: Quand je compare deux versions, il est parfois très facile de trouver celle qui convient le mieux. Mais, quelquefois, je ne peux que constater que les versions ne disent pas exactement la même chose. Ne sachant pas le but du ministère, je m'abstiens de faire des recommandations.

M. Hnatyshyn: Vous dites que puisque la version anglaise est répétitive, la version française doit avoir le même défaut.

M. Eglington: Personnellement, je n'aimerais pas que ces termes soient supprimés. Ils ne me semblent pas superflus en anglais et je vois mal comment ils pourraient l'être en français. Nous avons fait de grands efforts pour encourager les ministères à mettre le maximum dans le préambule et cette expression paraît dans le préambule du texte anglais. Il se lit comme suit en anglais:

> His Excellency, the administrator and counsel, on the recommendation of the Minister of Indian Affairs and Northern Development, being of the opinion that the lands described in the Schedule hereto are required for a national park . . .

[*Texte*]

And it is those last dozen words that are deleted in the French text. If we want our preambles to be as descriptive and as explanatory as possible, then the words should be there. I do not consider them to be surplusage in English, therefore I cannot see how they can possibly be surplusage in French.

Mr. Robinson: Our recommendation is that when Mr. Ross says that the words should be omitted, and in fact were omitted deliberately, we feel that they should be deliberately put back into the preamble of the section.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, that is right. We are saying that the two versions should be the same. That is it. Senator Lafond.

Senator Lafond: It seems to me that probably a bit of editorial licence has been taken in the process of translation in the Privy Council. I am in perfect agreement with Miss Mayrand, and to some extent with Ross, that the matter may be unimportant, but to my mind the nature and the tone of the letter is unacceptable to this Committee, and if we accept it at this point we may be putting ourselves in a corner for future attempts at putting something.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Ross, of course, has the advantage of reading the Minutes of this morning's meeting, and there has certainly been a good flow of opinion on the matter. Would anybody else like to comment on it?

Mr. Robinson: I think there is one further comment I would like to make, Mr. Chairman. I notice it stated in the letter that the words were omitted deliberately because they appeared to be repetitious to the person who was dealing with it. I think they should go a little further than just using the words, "they appeared to be." I think we should take a definite stand, either they do or they do not, and as that is not clear I think the words should be put back into the preamble.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Railton.

Mr. Railton: Mr. Chairman, I do not think we should really make this a very contentious issue, but simply point out that it is the duty of this Committee to draw the attention of the government, or whomever, when things are not exactly the same in both languages and when the meaning is obscure. We think, to keep those two points clear, we should ask them to reconsider and to make the two versions exactly the same and put back those words that appear to be repetitious, because that would settle the matter to everybody's satisfaction and it would not really hurt anybody's feelings.

An hon. Member: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Béchard.

M. Béchard: Monsieur le président, je ne veux pas prendre la défense de la version française, mais je crois que c'est un peu simpliste que de dire que c'est une répétition parce qu'en lisant la version anglaise on s'aperçoit qu'on a jugé bon de continuer en disant qu'il s'agissait de terrains «nécessaires pour un parc» ou à peu près. Si on a jugé bon de mentionner cette précision, il faut nécessairement l'ajouter dans la version française. La répétition, je ne vois pas où elle est, parce qu'on réfère à la loi. Alors, si c'est répéter que d'écrire en français l'équivalent de ce qui est écrit en anglais, je crois qu'il est nécessaire de répéter que ces terrains-là sont nécessaires pour un parc. Alors, mon opinion est que cela devrait également être mentionné en français.

[*Interprétation*]

Cette dernière partie est tout à fait supprimée dans le texte français. Si nous voulons que le préambule contienne le maximum de renseignements possible, il faudrait garder cette expression. Je ne vois pas comment elle peut être superflue en anglais ni en français.

M. Robinson: Alors nous recommandons la réinsertion de cette expression au préambule.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, c'est exact. Nous voulons que les deux versions se ressemblent en tout. Le sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: Il me semble que l'on a peut-être donné trop d'importance à des considérations d'ordre stylistique à la section de traduction du Conseil Privé. Je conviens en partie avec M^lle^ Mayrand et, dans une certaine mesure avec M. Ross, que cette omission est sans grande conséquence mais, à mon sens, la teneur et le ton de cette lettre sont inacceptables pour le Comité et si nous ne réagissons pas, nous nous exposons à des répétitions de cette attitude.

Le coprésident (M. McCleave): Quand il aura lu les délibérations de la séance de ce matin, M. Ross sera bien renseigné sur notre position là-dessus. Y a-t-il d'autres observations?

M. Robinson: Il y a encore une remarque que je voudrais faire, monsieur le président. Dans la lettre on dit que cette omission était délibérée parce que l'expression semblait répétitive à la personne faisant la traduction. Ou bien elle est superflue ou bien elle ne l'est pas et puisqu'on ne l'a pas démontré, je suis en faveur de la réinsertion de cette expression au préambule.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Railton.

M. Railton: Monsieur le président, je ne crois pas qu'il y ait lieu de faire de cette question un sujet de dispute. Il suffit de signaler que c'est le devoir de ce Comité d'indiquer les cas où le sens d'un règlement peut être obscur ou peut varier selon la langue. Nous devrions demander la réinsertion de cette expression pour que les deux versions se ressemblent autant que possible. De cette façon, tout le monde serait satisfait sans que personne soit offusqué.

Une voix: C'est ça.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Béchard.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, I do not understand why it was felt necessary to omit these words in the French text, especially since I see no element of repetition in pointing out that the lands described in the schedule are required for a national park. Since this detail was considered useful, it should be included in the French version. As I said, I can find no repetition in this. If the mere fact of including this element of information is considered repetitious, then I feel that such repetition is necessary in French as well as in English.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Thank you. Senator Cottreau, do you generally agree with the remarks that you have heard?

Senator Cottreau: Mr. Chairman, I did have a remark to make, but it has already been made. I feel that if the English version includes that number of words—12 words or so—and it is not repetitious in the English language, I cannot see how it can be repetitious in the French language. Therefore I go along with the idea that it should be added or reinserted in the French language.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There it is, Mr. Ross. If you are reading our Minutes, everybody disagrees with you.

We now turn to the current material.

Mr. Robinson: To 261? again?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, I do not think . . .

Mr. Robinson: All right.

Mr. Eglington: Should I respond to Mr. Ross and say that it was discussed?

• 1135

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, if you would not mind to the fairly lengthy discussion that we have had here this morning, please.

SOR/72-3, the Supplementary Retirement Benefits Regulations. This one was revoked, I notice, Mr. Eglington. Is there really any point in our pursuing it at all? It has no effect now.

Mr. Eglington: No. The reason that it is here is simply to point out that this sort of thing does go on, the reason for the continuing efforts that we are making to get people to publish everything.

Mr. Robinson: But our minutes would show that we pointed out the omission.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Perhaps then we had better publish counsel's commentary.

SOR/72-3

SUPPLEMENTARY RETIREMENT BENEFITS REGULATIONS

Supplementary Retirement Benefits Act

REVOKED BY SOR/73-677

September 5, 1974

The regulation making power granted by section 10 of the Supplementary Retirement Benefits Act is conferred upon "the Minister" who is defined in section 2 of the Act as "such member of the Queen's Privy Council for Canada as is designated by the Governor in Council to act as the Minister for the purposes of this Act."

No designation of the President of the Treasury Board pursuant to section 2 has been found. Presumably it exists as an unpublished Order in Council.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Unemployment Insurance Regulations Amendment, SOR/72-4. There is the point about the preamble not reciting the sections, which is the perennial one for older regulations that we have been studying; and then the point about the French version, and we will publish that, Mr. Mackenzie. I think that probably deals with that.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Monsieur le sénateur, êtes-vous d'accord avec les remarques que vous avez entendues?

Le sénateur Cottreau: Je suis également d'avis que si cette expression n'est pas superflue en anglais, elle ne pourrait pas l'être en français. Alors je suis en faveur de la réinsertion de cette partie dans le texte français.

Le coprésident (M. McCleave): S'il lit nos délibérations, je crois que M. Ross pourra en tirer une conclusion assez claire.

Passons maintenant à notre travail d'aujourd'hui.

M. Robinson: Deux cent soixante et un, encore une fois?

Le coprésident (M. McCleave): Non, je ne crois pas . . .

M. Robinson: D'accord.

M. Eglington: Est-ce que je devrais en parler à M. Ross?

Le coprésident (M. McCleave): S'il vous plaît, monsieur Eglington.

Le DORS/72-3, Règlement sur les prestations de retraite supplémentaire. Je remarque, monsieur Eglington, que ce règlement a été annulé. Cela vaut-il vraiment la peine que nous en parlions? Il est caduc, à présent . . .

M. Eglington: Non. C'est simplement pour faire remarquer le genre de choses qui arrivent, et la raison de nos efforts continus pour que tout soit publié.

M. Robinson: Notre compte rendu indiquera que nous avons signalé cette omission.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous ferions peut-être alors mieux de publier le commentaire de notre conseiller.

DORS/72-3

RÈGLEMENT SUR LES PRESTATIONS DE RETRAITE SUPPLÉMENTAIRE

Loi sur les prestations de retraite supplémentaire

ANNULÉ PAR DORS/73-677

Le 5 septembre 1974

Le pouvoir de réglementation accordé par l'article 10 de la Loi sur les prestations de retraite supplémentaire est conféré au «Ministre» que l'article 2 de la Loi définit comme «celui des membres du Conseil privé de la Reine du Canada qui est désigné par le gouverneur en conseil pour agir à titre de ministre aux fins de la présente loi».

L'article 2 ne fait nullement mention du président du Conseil du Trésor. Il est probablement désigné dans un décret non publié.

Le coprésident (M. McCleave): Règlements sur l'assurance-chômage—modification, DORS 72-4. Il y a le fait que le préambule ne cite pas les articles de la loi, défaut que nous avons constaté dans pratiquement tous les anciens règlements que nous avons étudiés; et ensuite le commentaire au sujet de la version française, et nous allons publié cela, monsieur Mackenzie. Je crois que c'est tout à ce sujet.

[*Texte*]

SOR/72-4

UNEMPLOYMENT INSURANCE REGULATIONS, amendment

Unemployment Insurance Act, 1971

P.C. 1972-3

September 5, 1974

1. The preamble does not recite the sections in the enabling statute pursuant to which the Regulations are made.

The relevant sections of the Unemployment Insurance Act, 1971 are sections 4, 58 and 90.

2. In the French version of section 146(5)(6)(ii) "en prenant la date la plus proche" should be changed to "en prenant la première des deux dates."

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/72-7—The Canada Labour Standards Regulations. We will publish both parts of the commentary, I think, Mr. Eglington.

SOR/72-7

CANADA LABOUR STANDARDS REGULATIONS

Canada Labour Code—Canada Labour (Standards) Code An Act to Amend

P.C. 1972-6

October 2, 1974

1. The preamble of these Regulations recites only that they are made pursuant to Part III of the Labour Code and S.C. 1970-71-72 c. 50, which heavily amended Part III. Part III, as so amended, contains numerous sections conferring regulation-making and prescribing powers. Although it has been the practice to comment initially on the absence of the recital of enabling sections, this particular instance does not seem unreasonable. The regulations are general in scope, range over a wide field and would appear to draw upon virtually all the regulation-making power granted in Part III (as amended). No more direct reference to enabling powers would seem practicable.

2. Section 19(5) provides for the designation of employers as a multi-employer unit in the port industry by ministerial order. This might appear to be an unlawful delegation of subordinate law-making power as the Code does not directly confer upon the Minister power to make such an order; nor does it directly confer upon the Governor in Council power to sub-delegate the regulation-making power. However, section 59.1(1)(d) gives to the Governor in Council power to make regulations "respecting any matters for which regulations are deemed necessary to carry out the intent and purpose of Divisions III and IV in respect of persons engaged in a multi-employer employment". Further, section 58 confers a general power to define "multi-employer employment" by regulation. Moreover, section 74 clearly contemplates the conferring by regulation upon the Minister of a power to make ministerial orders pursuant to the regulations for it reads "where by this Part *or the regulations* the Minister is authorized to make any order in respect of any matter . . ."

[*Interprétation*]

DORS/72-4

RÈGLEMENTS SUR L'ASSURANCE-CHOMAGE—Modification

Loi de 1971 sur l'assurance-chômage

C.P. 1972-3

Le 5 septembre 1974

1. Le préambule ne cite pas les articles de la loi en vertu duquel le Règlement est établi.

Les articles pertinents de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage sont les articles 4, 58 et 90.

Article 146(5)g)(ii): dans la version française il faudrait changer «en prenant la date la plus proche» par «en prenant la première des deux dates».

Le coprésident (M. McCleave): Dors/72-7—Règlement du Canada sur les normes du travail. Nous allons publier les deux parties du commentaire, monsieur Eglinton.

SOR/72-7

RÈGLEMENT DU CANADA SUR LES NORMES DU TRAVAIL

Code canadien du Travail—Code canadien du Travail (normes)—Loi modifiant

C.P. 1972-6

Le 2 octobre 1974

1. Le préambule de ce règlement précise uniquement qu'il est établi en vertu de la Partie III du Code du travail et du c. 50 des S. C. 1970-1971-1972 qui a modifié profondément la Partie III, dont le texte remanié contient de nombreux articles qui confèrent des pouvoirs de règlementation et de prescription. Même si l'on a coutume de commenter tout d'abord l'absence de citation des articles habilitants, ce présent cas ne semble pas déraisonnable. Le règlement est d'une portée très générale, s'applique à de nombreux cas, et semble se prévaloir de presque tous les pouvoirs de règlementation accordés dans la Partie III modifiée. Il semblerait difficile de s'appuyer directement sur d'autres pouvoirs d'autorisation.

L'article 19(5) prévoit dans les ports, la création de groupes d'employeurs désignés par ordonnance ministérielle. Cela peut paraître une délégation illégale du pouvoir de réglementation, étant donné que le Code ne confère pas directement au ministre le pouvoir de délivrer une telle ordonnance, ni directement au gouverneur en conseil celui de déléguer ses pouvoirs de règlementation. Cependant, le paragraphe 59.1(1)*d*) confère au gouverneur en conseil le pouvoir de faire des règlements «touchant toutes questions pour lesquelles des règlements sont réputés nécessaires à la réalisation des objets et fins des Divisions III et IV, relativement aux personnes employées par plusieurs employeurs». De plus, l'article 58 confère un pouvoir général de définir par règlement «l'emploi par plusieurs employeurs». Enfin, l'article 74 laisse clairement la possibilité de conférer par règlement au ministre le pouvoir de délivrer des ordonnances ministérielles en vertu du règlement, car il se lit comme suit: «Lorsque la présente Partie *ou les règlements* autorisent le ministre à donner un ordre . . .»

[*Text*]

Consequently, section 19(5) appears unobjectionable. However, it must be observed that a more explicit conferring of power on the Minister to make orders, or upon the Governor in Council to delegate law-making power to the Minister, is desirable. The formula contained in section 6(2) of the Aeronautics Act might recommend itself for inclusion in a statute such as the Labour Code which of necessity is to be much elaborated upon by delegated legislation.

> "Any regulation made under (this Part) may authorize the Minister to make orders or directions with respect to such matters coming within (this Part) as the regulations may prescribe."

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Did you wish to make any further point or do members have questions?

Mr. Eglington: I do not think I have anything in particular to add, unless something is raised, except to say that paragraph 1 presented me with something of a problem. I attempted to be as tough as possible on this question of recitals of authorities, but the Labour Code contains so many provisions within power regulations to be made or matters to be described by regulation as almost to defeat the object, because the preamble would have to recite so many section numbers as in a sense to be redundant in certain situations. The recital of Part 3 of the Labour Code appears to be as accurate as one could expect.

Mr. Robinson: I am wondering what you meant in your last sentence in paragraph No. 1 where you say

> No more direct reference to enabling powers would seem practicable.

I thought it either should be or it should not be there.

Mr. Eglington: Well, I think what I meant by that was that so many section numbers would have to be listed as to list virtually all the sections in Part 3. Under Part 3 is as descriptive a phrase relating to the enabling power as really one could find.

Mr. Robinson: But in terms of accuracy, should the reference not be there?

Mr. Eglington: Well, let me put it this way. It would conform to our previous practice to require all the sections to be listed no matter how many there may be, and if it turns out to be 18 or 20, well then, let them be listed. But since the number of sections involved is such a high proportion of the total number of sections in Part 3, it simply did not occur to me to be . . .

Mr. Robinson: But are we not being inconsistent if we do not do it?

Mr. Eglington: Well, we are being inconsistent to a point, Mr. Robinson, but I wonder if there does not come a point when consistency itself is no longer a criterion to be pursued at the expense of everything else.

Mr. Robinson: So really we make no comment regarding this observation.

Mr. Eglington: Well, it is up to members of the Committee. If the Committee wants to be consistent, then I shall take it up with the Department of Labour and invite them or ask them to list all enabling powers in future.

[*Interpretation*]

En conséquence, l'article 19(5) semble fondé. Cependant, il faut remarquer qu'il serait souhaitable qu'on explicite le pouvoir du ministre de délivrer des ordonnances, ou celui du gouverneur en conseil de déléguer son droit de légiférer au ministre. La formule de l'article 6(2) de la Loi sur l'aéronautique serait bien venue dans le Code du travail qui exige beaucoup d'éclaircissements sous forme de législation déléguée.

> «Tout règlement édicté en vertu (de cette Partie) peut autoriser le ministre à établir des ordonnances ou des directives, concernant les matières tombant sous (la présente Partie) ainsi que les règlements peuvent le prescrire.»

Le coprésident (M. McCleave): Souhaitez-vous ajouter quelque chose ou les députés ont-ils des questions à poser?

M. Eglington: Je n'ai rien de particulier à ajouter à moins qu'on ne me pose une question, si ce n'est que le premier paragraphe m'a posé un problème. J'ai essayé d'être aussi rigoureux que possible quant à ces précisions de pouvoirs, mais le Code du travail contient tant de dispositions dans ces pouvoirs de réglementation ou de questions devant faire l'objet de réglementation, qu'on obtient pratiquement un résultat négatif car il faudrait que le préambule cite tant d'articles que dans un sens cela deviendrait redondant dans certains cas. La citation de la partie 3 du Code du travail semble être aussi précise qu'on peut l'espérer.

M. Robinson: Je me demande ce que vous avez voulu dire dans votre dernière phrase du premier paragraphe par:

> Il semblerait difficile de s'appuyer directement sur d'autres pouvoirs d'autorisation.

J'ai pensé que c'était soit l'un soit l'autre.

M. Eglington: Je pense avoir voulu dire qu'il y a tant d'articles à énumérer qu'il faudrait virtuellement énumérer tout les articles de la partie 3. Parler de la partie 3 pour les pouvoirs d'autorisation me semble être une solution très satisfaisante.

M. Robinson: Oui, mais pour la précision, ne devrait-on pas citer tous ces articles?

M. Eglington: Exiger que tous les articles soient énumérés quel que soit leur nombre, même s'il est de 18 ou 20, se conformerait à la pratique que nous avons arrêtée. Mais étant donné que le nombre d'articles représente un tel pourcentage du nombre total d'articles de la partie 3 il m'a simplement semblé qu'il n'était pas . . .

M. Robinson: Mais ne sommes-nous pas illogiques lorsque nous ne le faisons pas?

M. Eglington: Dans une certaine mesure, monsieur Robinson, mais je me demande s'il n'arrive pas un moment où la logique elle-même n'est plus un critère qui doit primer aux dépens de tout autre.

M. Robinson: Nous ne faisons donc pas de commentaire à cet égard.

M. Eglington: C'est aux membres du Comité de décider. Si vous voulez que cette pratique soit respectée, je demanderais alors au ministère du Travail d'établir la liste de tous les pouvoirs d'autorisation à l'avenir.

[*Texte*]

Mr. Robinson: In the interests of consistency, if this is our practice, why should we deviate from it just because it has to recite a great number of sections?

• 1140

Mr. Eglington: I am more than happy to do that. I was simply attempting to be reasonable since I am so often accused of being unreasonable.

Mr. Robinson: I just do not think that we should prostitute our practice.

Mr. Eglington: Well, that is a fine phrase. I will use it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. And point no. 2, which is really a suggestion as to how the delegation of powers could be more properly set forth in the statutes. Am I correct in that?

Mr. Eglington: This raises, I suppose, inferentially, the general question of delegation on which I am still digging around, and perhaps I will commit myself more to observations on that at this point to put it in context. There would appear to be a long-standing practice running back to the times of Sir Oliver Mowat by which a regulation-making power in Canada has been interpreted as carrying with it the power to delegate the rule-making authority. And that is supported by one or two authorities, including the Supreme Court and is also attacked, as Mr. Brewin points out, by the Brent case, also in the Supreme Court, in which he was the counsel, so that the legal side of it is a little doubtful. I am attempting to keep away from that.

But it is still open to the committee, even if we were ultimately to accept that the delegations with which we are so often faced are entirely lawful. It would still be open to the Committee to suggest that they are improper, or that rather there is some impropriety attached to them; or alternatively, that it would be better in the future if power to delegate rule-making authority were conferred explicitly. In some statutes, the power is given explicitly, and I have given an example of that from the Aeronautics Act. While it can be inferred that the power exists under the Canada Labour Code, it may be better if it were spelt out.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. So we can then proceed to SOR 72-37, Public Service Management Insurance Regulations.

Mr. Robinson: In Paragraph 1, I guess it would be very important that the authority be given.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think we should perhaps quote both of these.

SOR/72-37

PUBLIC SERVICE MANAGEMENT INSURANCE REGULATIONS, amendment

Financial Administration Act

T.B. 710185

October 7, 1974

1. This amendment fails to state on its face the exact authority pursuant to which it is made. It could be section 6 or section 7 of the Act but it is more likely to be 5(1)(c), 5(1)(f) and 5(2)(f), as I suspect the initial authority for the insurance scheme is to be found in an Appropriation Act. (Vide e.g. Vote 124, 8-9 Eliz. II c. 48: Public Service Health Insurance Regulations, SOR/72-101).

[*Interprétation*]

M. Robinson: Pour qu'il y ait uniformité, si c'est notre pratique, pourquoi devrions-nous nous en écarter simplement parce que le nombre d'articles à citer est élevé?

M. Eglington: Je me ferai un plaisir de le faire. On m'accuse souvent d'être déraisonnable et j'essayais simplement d'être raisonnable.

M. Robinson: Je pense simplement que nous ne devrions pas prostituer notre pratique.

M. Eglington: Belle expression, je la réutiliserai.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Et maintenant, le deuxième paragraphe qui suggère en réalité comment la délégation de pouvoir pourrait être exposée dans les Statuts d'une manière plus appropriée. N'est-ce pas?

M. Eglington: Cela soulève indirectement le problème général de la délégation, problème auquel je m'attaque tout particulièrement et, peut-être vais-je m'y arrêter un instant pour essayer de le replacer dans son contexte. Il semble que depuis Sir Oliver Mowat ont ait interprété au Canada que les pouvoirs de réglementation portent en eux le pouvoir de délégation d'autorisation de légiférer. Et cette pratique est appuyée par une ou deux autorités, y compris la Cour Suprême et est également attaquée, comme M. Brewin l'a fait remarquer, par l'affaire Brent, également devant la Cour Suprême, affaire dans laquelle il a été le conseiller, si bien que l'aspect juridique laisse à désirer. J'essaye de m'en dégager.

Mais la décision en revient toujours au Comité, même si nous devions en fin de compte accepter que ces délégations dont nous devons si souvent discuter sont entièrement légales. Le Comité aurait toujours la liberté de suggérer qu'elles sont inappropriées, ou que plutôt elles contiennent un caractère impropre; ou bien alors, qu'il serait préférable à l'avenir que le pouvoir de délégation du droit de légiférer soit conféré d'une manière explicite. Dans certains statuts, ce pouvoir est donné explicitement et j'ai cité l'exemple de la Loi sur l'aéronautique. Bien qu'on puisse déduire que ce pouvoir existe en vertu du Code canadien du travail, il serait préférable que cela soit dit nettement.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie. Nous pouvons donc passer au DORS/72-37, Règlement d'assurance pour les cadres de gestion de la Fonction publique.

M. Robinson: Au paragraphe 1, je suppose qu'il serait très important que cette autorisation soit donnée.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Nous devrions peut-être citer ces deux commentaires.

DORS/72-37

RÈGLEMENT D'ASSURANCE POUR LES CADRES DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE—MODIFICATION

Loi sur l'administration financière

C.T. 710185

Le 7 octobre 1974

1. Cette modification ne précise pas sur quel article elle se fonde. Ce pourrait être les articles 6 ou 7 de la loi, mais il semble que ce soit plutôt les alinéas c), *f*), et l'article 5(1) et *f*) de l'article 5(2), car je suppose que l'autorisation première d'un régime d'assurance se trouve dans une Loi des subsides. (Voir, par exemple, le crédit 124, 8-9 Eliz. II c.48: Règlement sur l'assurance maladie de la Fonction publique, DORS/72-101).

[*Text*]

2. The reference given to SOR/70-484 is incorrect. That instrument is actually the Public Service Disability Insurance Regulations. The original Public Service Management Insurance Regulations were not published, as is correctly noted in the reference notes to SOR/72-126, which further amends the Regulations.

Vide SOR/72-126.

Mr. Robinson: Perhaps Paragraph 2, just recommend that this be brought to the attention of the department concerned.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They seem to have made an error, right?

SOR/72-126, the Public Service Management Insurance Regulations, the same point made with regard to the failure to state on the face the exact authority pursuant to which it is made. And we will quote the rest of the accounts with commentary today.

SOR/72-126

PUBLIC SERVICE MANAGEMENT INSURANCE REGULATIONS, amendment

Financial Administration Act

T.B. 711913

September 6, 1974

This amendment fails to state on its face the exact authority pursuant to which it is made. It could be section 6 or 7 of the Act but it is more likely to be 5(1)(c), 5(1)(f) and 5(2)(f), as I suspect the initial authority for the insurance scheme is to be found in an Appropriation Act. (Vide e.g. Vote 124, 8-9 Eliz. II c. 48: Public Service Health Insurance Regulations SOR/72-101).

Vide SOR/72-37.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR 72-128, the Importation of Trading Checks Regulations. There is a point here by counsel, and this can be part of our record.

SOR/72-128

IMPORTATION OF TRADING CHECKS REGULATIONS

Customs Tariff

P.C. 1972-767

October 22, 1974

In order to make the authority for these Regulations abundantly clear, the recital of authority, correctly given as Item 99208-1 of the Customs Tariff, should go on to recite that that item was added to the Tariff by 19-20-21 Eliz. II c. 61, Schedule C.

As a matter of record, that Schedule reads:

"99208-1 Metallic trading checks in circular form, unless in any particular case or class of cases exempted from the provisions of this item by a regulation of the Governor in Council."

[*Interpretation*]

2. Le renvoi au DORS/70-484 est incorrect. Ce texte est en fait le Règlement de l'assurance-invalidité pour les employés de la Fonction publique. Le règlement original de l'assurance pour les cadres de gestion de la Fonction publique n'a jamais été publié comme on le note dans les renvois au DORS/72-126 qui modifie une fois de plus ce règlement.

Voir DORS/72-126.

M. Robinson: Le paragraphe 2 recommande peut-être simplement qu'on attire l'attention du ministère concerné.

Le coprésident (M. McCleave): Il semble qu'une erreur ait été faite, n'est-ce pas?

DORS/72-126, Règlement du Régime d'assurance pour les cadres de gestion de la Fonction publique. Là encore, on n'indique pas l'article sur lequel cette modification se fonde. Nous allons donc joindre ce commentaire à notre compte rendu.

DORS/72-126

RÈGLEMENT DU RÉGIME D'ASSURANCE POUR LES CADRES DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE—MODIFICATION

Loi sur l'administration financière

C.T. 711913

Le 6 septembre 1974

Cette modification ne précise pas sur quel article elle se fonde. Ce pourrait être les articles 6 ou 7 de la loi, mais il semble que ce soit plutôt les alinéas c), *f*) de l'article 5(1) et *f*) de l'article 5(2), car je suppose que l'autorisation première d'un régime d'assurance se trouve dans une Loi des subsides. (Voir, par exemple, le crédit 124, 8-9 Eliz. II c.48: Règlement sur l'assurance maladie de la Fonction publique, DORS/72-101).

Voir DORS/72-37.

Le coprésident (M. McCleave): DORS/72-128, Règlement sur l'importation des jetons de commerce. Il y a ici un commentaire de notre conseiller que nous allons imprimer.

DORS/72-128

RÈGLEMENT SUR L'IMPORTATION DES JETONS DE COMMERCE

Tarif des douanes

C.P. 1972-767

Le 22 octobre 1974

Afin de rendre absolument clairs les pouvoirs de ce règlement, la liste des pouvoirs, correctement citée comme étant l'article 99208-1 du Tarif des douanes devrait expliquer que cet article a été ajouté au tarif par l'annexe C de 19-20-21 Eliz. II c.61.

En fait, l'annexe se lit ainsi:

«99208-1 Jetons de commerce, en métal, de forme circulaire, à moins que dans un cas particulier ou une catégorie particulière de cas ils soient exemptés des dispositions de ce numéro par un règlement du gouverneur en conseil.»

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now there is a question of some substance, SOR 73-274, the Canadian Egg Information Regulations. And we will quote Paragraph 2 of counsel's commentary.

SOR/73-274

CANADIAN EGG INFORMATION REGULATIONS

Farm Products Marketing Agencies Act

October 4, 1974

2. The enabling provision would appear to be section 7(1)(h) (19-20 Eliz. II c. 65) which reads:

"In order to fulfil its duties the Council

(h) may, *for the purpose of implementing any marketing plan*, require persons engaged in the production of a farm product for, or the marketing of a farm product in, interprovincial or export trade,

(i) to register with the Council or the appropriate agency,

(ii) to maintain books and records in relation to the production or marketing of the farm product by them *in such form* and *containing such information* as the Council requires pursuant to this paragraph, and

(iii) to submit to the Council or the appropriate agency such information relating to the production or marketing of the farm product by them as it may reasonably require."

The preamble should recite that the Regulations are being made for the purpose of implementing a marketing plan, for, apart from that reason, or that in 7(1)(i) (vide infra) the Council has no right to require information of anyone.

It is, perhaps, to be regretted that sections 3 and 5 of the Regulations are drafted in such vague terms, virtually reproducing the words of the enabling section. Surely, one can expect that the Regulations will be somewhat particular, otherwise the words "such form and containing such information as the Council requires" are otiose.

Should it be, as the preamble suggests, that the Council is proceeding under section 7(1)(i), sections 3 and 4 of the Regulations would be ultra vires. Section 7(1)(i) reads:

"(i) may, when in its opinion it is necessary to do so for the purpose of determining the advisability of establishing an agency in respect of a farm product or of vesting an agency with power to implement a marketing plan, require persons engaged in the production of a farm product for, or the marketing of a farm product in, interprovincial or export trade to submit to the Council or the appropriate agency such information relating to the production or marketing of the farm product by them as it may reasonably require;"

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Nous en avons maintenant à une question relativement importante, le DORS/73-274, Règlement sur les renseignements relatifs aux œufs du Canada. Et nous allons citer le deuxième paragraphe du commentaire de notre conseiller.

DORS/73-274

RÈGLEMENT SUR LES RENSEIGNEMENTS RELATIFS AUX ŒUFS DU CANADA

Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme

4 octobre 1974

2. Plus précisément, ce serait l'article 7(1)*h*) (19-20 Eliz. II c.65), que voici:

«Afin de remplir ses fonctions, le Conseil

h) peut, aux fins d'exécuter tout plan de commercialisation, exiger des personnes s'occupant de la production ou de la commercialisation d'un produit de ferme vendu dans le commerce interprovincial ou le commerce d'exportation

(i) qu'elles se fassent inscrire au Conseil ou à l'office approprié,

(ii) qu'elles tiennent des livres et registres relatifs à la production ou à la commercialisation par elles du produit de ferme, selon la forme et avec les renseignements prescrits par le Conseil en application du présent alinéa, et

(iii) qu'elles fournissent au Conseil ou à l'office approprié les renseignements relatifs à la production ou à la commercialisation par elles du produit de ferme que celui-ci peut raisonnablement leur réclamer.»

Le préambule devrait énoncer que le Règlement est pris pour exécuter un plan de commercialisation, car c'est dans ce seul but ou dans celui prévu en 7(1)(i) (voir plus bas) que le Conseil a le pouvoir d'exiger la production de renseignements.

Il y a peut-être lieu de regretter que les articles 3 et 5 du Règlement soient aussi vagues, puisqu'ils reprennent à toutes fins pratiques les termes de la loi. On aurait pu s'attendre à ce que le Règlement soit plus précis, faute de quoi l'expression «selon la forme et avec les renseignements prescrits par le Conseil» perd toute signification.

Que si, comme le préambule le donne à entendre, le Conseil avait agi au titre de l'article 7(1)(i), il aurait outrepassé ses pouvoirs en adoptant les articles 3 et 4 du Règlement. En effet, l'article 7(1)(i) prévoit:

«(i) peut, si à son avis cela est nécessaire pour décider de l'opportunité de créer un office relativement à un produit de ferme ou de conférer à un office le pouvoir d'exécuter un plan de commercialisation, exiger des personnes s'occupant de la production ou de la commercialisation d'un produit de ferme vendu dans le commerce interprovincial ou dans le commerce d'exportation qu'elles fournissent au Conseil ou à l'office approprié les renseignements relatifs à la production ou à la commercialisation par elles du produit de ferme que celui-ci peut raisonnablement leur réclamer;»

[*Text*]

It is important, therefore, that the preamble should recite the purpose of the Regulations.

Mr. Robinson: I wonder if in regard to Paragraph 1 if we could merely make note of this for the department to clear up the deficiency.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, that is very true, but it does not recite the section in the enabling statute.

Mr. Robinson: In Paragraph 2, I wonder if Mr. Eglington could explain his paragraph down towards the end of that section where it starts:

> The preamble should recite if the regulations are being made for the purpose of implementing a marketing plan. For apart from that reason or that Section 7.1(1), the council has no right to require information of anyone.

Can you explain that?

• 1145

Mr. Eglington: The Act gives the council the right to require information in two circumstances, first of all, for the purpose of implementing the marketing plan that has already been decided upon, and in the second situation for the purpose of determining the advisability of establishing an agency in respect of a farm product or vesting an agency with the power to implement a marketing plan. So that the right to require information exists for two purposes, to get background information to find out whether to have a plan, and to require information for the purposes of implementing the plan once it is decided upon.

If the plan is decided upon and it is going to be implemented, there is an additional power to require that books and records be kept and be provided for inspection and so on by the council. But there is no such power if the information is required only as going to the advisability of having a plan. Therefore, since the regulations require the keeping of books and records and the furnishing of those records to the agency, then the power must be that in paragraph (h) and not that in paragraph (i), because if it were paragraph (i) it would only be to compel the provision of information and not to keep the books and records. So in this instance it does make a difference as to the power that is being exercised.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am concerned about your second point here. Has the first point been exhausted, or do other members have views on it? The point that concerns me is the drafting of directions in vague terms, requiring things to be submitted in such form and containing such information as the council requires. That could leave the poor fellow involved with this suspended. He would never know his rights, would he?

Mr. Eglington: That is correct.

Mr. Robinson: Would it not be customary to have it in accordance iwth approved forms or attach an appendix to the regulations?

Mr. Eglington: I suppose one of the reasons for not doing that, having something of a rural background myself, is that farmers dislike particularly filling in forms, and they have had far too many of them to fill in already for all sorts of different purposes. If the council would go on and say, "Well, here are the whole batch of forms, which you have to fill out," not only would farmers object, but many of them would carry their objection to the point, deliberately, I suspect, of not filling the forms in properly. I have done that myself.

[*Interpretation*]

Pour cette raison, il importe que le préambule énonce le but dans lequel le Règlement est pris.

M. Robinson: Je me demande, à propos du premier paragraphe, si nous ne pourrions pas simplement le communiquer au ministère pour qu'il comble cette lacune.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, vous avez tout à fait raison, mais le préambule ne cite pas l'article de la Loi d'habilitation.

M. Robinson: Au deuxième paragraphe, je me demande si M. Eglington pourrait nous donner des explications concernant cette partie où il dit:

> Le préambule devrait énoncer que le Règlement est pris pour exécuter un plan de commercialisation, car c'est dans ce seul but ou dans celui prévu en 7(1)(i), que le Conseil a le pouvoir d'exiger la production de renseignements.

Pouvez-vous nous donner des explications?

M. Eglington: La loi permet de chercher des renseignements dans deux cas: tout d'abord pour mettre en application le plan de commercialisation décidé préalablement et en deuxième lieu lorsqu'il s'agit de savoir s'il faut établir une agence pour mettre en application un plan de commercialisation concernant un produit agricole. Donc ces droits existent à deux fins: pour obtenir des renseignements sur les antécédents quant à savoir s'il y a un plan d'établi et pour recueillir des renseignements aux fins d'application du plan qui a été adopté.

Dans le cas où on a adopté un plan et décidé de sa mise en application, on exige aussi qu'une comptabilité soit tenue, qui puisse être fournie pour inspection etc., au conseil. Mais ce mandat n'existe pas lorsque les renseignements demandés ne concernent que la question de savoir s'il est souhaitable d'avoir un tel plan. Donc, puisque les règlements demandent la tenue de livres et dossiers, la mise à la disposition de l'agence de ces dossiers ce mandat découle donc de l'alinéa *h*) et non pas de l'alinéa *i*) car dans le cas de ce dernier alinéa on n'oblige qu'à fournir des renseignements mais il n'y a pas d'obligation en ce qui a trait à la tenue des livres. Donc dans ce cas il y a une distinction à établir quant au mandat exercé.

Le coprésident (M. McCleave): Votre deuxième point ici m'inquiète; je crois que nous avons étudié à fond le premier point, ou est-ce que quelqu'un veut encore en parler? Ce qui m'inquiète, c'est le fait qu'on rédige des directives d'une façon vague pour donner l'ordre de procéder de telle façon et pour obliger à fournir les renseignements que demande le conseil. Ceci veut dire qu'il est difficile aux particuliers intéressés de savoir quels sont ces droits?

M. Eglington: C'est exact.

M. Robinson: Est-ce qu'on ne procède pas conformément aux formules approuvées ou annexées aux règlements?

M. Eglington: Probablement qu'on ne procède pas ainsi parce que, je sais d'après mes antécédents ruraux, c'est que les cultivateurs ne sont pas particulièrement désireux de remplir des formules et ils ont déjà dû en remplir de trop. Si le conseil se présente avec un paquet de formules les cultivateurs iraient je pense jusqu'à faire exprès de ne pas les remplir. J'ai été dans cette situation aussi.

[*Texte*]

It may well be that the council says, "All right, you have to keep accurate books and records, but you keep them in your own style and if they are not sufficient, well, the council will not accept them". I must admit that I am not terribly happy with leaving it in such vague terms. There seems no point really in having sections 3 and 5 in that form at all. It should spell out some sort of specific thing.

Mr. Robinson: Are you saying that the words have no practical importance at all and should therefore be deleted?

Mr. Eglington: They do have a practical purpose, because the act, standing on its own, does not compel the producer to keep any records or to furnish information. So the regulation has got to be made in order to require it, because the act simply says the council may require these things to be done.

It does seem a little pointless, almost, to reproduce the words of the statute and not to say what the records and the information are, and the nature of the books. But on the other hand, I can see that an agency that is in a certain way intruding in people's activities would like to keep the paper work to a minimum and not compel people to fight with a whole bunch of forms.

Mr. Robinson: I thought, in view of the fact that you used the word otiose in referring to this particular phrase, you meant that the words would serve no practical purpose and therefore were not required and should be deleted.

Mr. Eglington: No, I would agree with that observation. The only effect they could have, I suppose is to give the council power to make rules which we would never see. In other words, the general manager would simply say, "This is not good enough; our requirement is that you specify the following 16 items." But that is not something that would ever come to you for scrutiny.

• 1150

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think you should ask the source within that department how this is working out in practice, to see if you can lay your hands for the purpose of this Committee on some of the other directives that must go out to farmers who write in asking for information and then this body sends back something to them presumably telling them what kind of information it wants. Would you mind doing that? We will keep an open file on this one.

The next is SOR/75-22, General Radio Regulations, Part II amendment under the Radio Act. The Counsel's commentary will be printed.

SOR/75-22

GENERAL RADIO REGULATIONS, PART II, amendment

Radio Act

March 13, 1975

Explanatory Note

Section 99 of the General Radio Regulations is one of a group of sections in Division V concerning applicants for Certificates of Proficiency for various types of radio operators' licences. Section 99(7) provides that:

[*Interprétation*]

Le conseil peut dire naturellement: «Tenez vos livres avec précision mais si vous le faites à votre façon le conseil ne pourra les accepter». Je dois admettre que cette façon de procéder ne me plaît pas trop et il semble que les articles 3 et 4 n'ont alors aucune raison d'être car ils devraient être plus précis.

M. Robinson: Vous voulez dire que le libellé n'a aucune importance pratique et devrait par conséquent être rayé?

M. Eglington: Oui, je suppose qu'il y a une raison pratique puisque la loi n'oblige pas le producteur à tenir des registres pour fournir des renseignements. Par conséquent, il faut établir des règlements en ce sens tout simplement parce que la loi indique que le conseil peut obliger à ce qu'on procède ainsi.

Il me semble presque inutile de reproduire les mots de la loi et ne pas indiquer la nature des livres à tenir des renseignements à fournir mais, d'autre part, je comprends qu'un organisme qui jusqu'à un certain point se mêle des affaires des gens aime que la paperasserie soit réduite au minimum et veut éviter aux gens cette multitude de formules.

M. Robinson: J'ai cru, puisque vous avez utilisé le mot oiseux en parlant de cette phrase que vous vouliez dire que ces mots étaient inutiles à toute fin pratique et devaient par conséquent être supprimés.

M. Eglington: Non, je suis d'accord avec cette observation. Je crois que tout ce qui en résulterait, c'est que le conseil aurait le droit d'établir des règles que nous ne verrions jamais. Le directeur général dirait donc que ceci ne suffit pas et que vous devez préciser les 16 points suivants. Mais on ne vous fournirait jamais ceci pour vérification.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que vous devriez chercher à savoir auprès de ce service comment ceci fonctionne en pratique et voir si, pour aider le Comité, vous ne pourriez mettre la main sur quelque autre directive à envoyer aux cultivateurs lorsque ceux-ci écrivent demandant des renseignements. Êtes-vous prêt à le faire? Nous allons garder notre dossier ouvert.

Passons au DORS/75-22, Règlement général sur la radio, Partie II—ModificationLoi sur la radio. Les remarques de l'avocat seront imprimées.

DORS/75-22

RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LA RADIO, PARTIE II—Modification

Loi sur la radio

Le 13 mars 1975

Note explicative

L'article 99 du Règlement général sur la radio fait partie d'un groupe d'articles de la division V concernant les postulants aux certificats d'aptitude à divers genres de permis d'opérateurs—radio. L'article 99(7) prévoit:

[*Text*]

"The hearing of candidates for examination for certificates other than Amateur shall be not less than seventy-five per cent of normal in both ears as measured on the Department's standard audiometer."

The revoked section 99(9) read:

"Notwithstanding subsection (7) the Minister may at his discretion permit a person whose hearing is less than that prescribed in subsection (7) but not less than seventy-five per cent of normal in one ear to be examined for a Restricted Radiotelephone Operator's Certificate if the candidate

(a) is the holder of a Private Pilot Licence and acts as a radio operator on a station installed in a private aircraft where such operation is complementary to his functions or duties as a pilot; or

(b) acts as a radio operator on a station on board a pleasure yacht;

except that any certificate so issued shall carry an appropriate endorsement to the effect that the holder is authorized to act as a radio operator only on a station installed in a private aircraft or on board a pleasure yacht."

It will be seen that the effect of the substitution of the new subsection (9) for the old is to remove the limitation to the two categories mentioned in the old section 99(9)(a) and (b) on the issue of Restricted Radiotelephone Operator's Certificate in the relevant class of case, being persons whose hearing is not less than seventy-five per cent in one ear.

Mr. Robinson: What is recommended here, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Nothing, Mr. Robinson. It is merely an explanatory note to explain what the amendment is.

Mr. Robinson: Did the department concerned make a mistake in removing the two categories previously mentioned?

Mr. Eglington: I assume not, or I assume that they have deliberately redrafted the subsection to widen the discretion beyond those two categories. Previously discretion could only be exercised in favour of people who are candidates for radio operator licences in private aircraft and on board pleasure yachts, now it is discretion to permit people with less than 75 per cent hearing to have certificates in the whole class to which the certificates relate.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So they did not turn a deaf ear to such people.

All right. SOR/75-33, without commentary, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act.

SOR/75-49, the Food and Drug Regulations amendment. Here is a point on which our Counsel asks for our views on whether the power to take photographs seems to be in order when somebody enters upon an inspection, in this case under the Food and Drugs Act but I presume the same principle is involved in other statutes.

[*Interpretation*]

«La sensibilité de l'ouïe des candidats aux examens des certificats autres que celui d'amateur, mesurée par l'audiomètre normalisé du Ministère, devra atteindre au moins 75 p. 100 de la normale pour les oreilles.»

L'article 99(9) abrogé prévoit:

«Par dérogation au paragraphe (7), le Ministre pourra à sa discrétion, permettre à une personne dont l'ouïe a une sensibilité inférieure à celle qui est prescrite au paragraphe (7) mais atteint au moins 75 p. 100 de la normale pour une oreille, de se présenter à l'examen du certificat restreint de radiotéléphoniste, si elle

a) est titulaire d'une licence de pilote privé et fait fonction d'opérateur radio d'une station installée à bord d'un aéronef lorsque ce travail est complémentaire à ses fonctions ou attributions de pilote; ou

b) fait fonction d'opérateur radio d'une station à bord d'un yacht de plaisance;

à la réserve que tout certificat ainsi délivré devra porter une annotation appropriée indiquant que le titulaire n'est autorisé à faire fonction d'opérateur radio que d'une station installée sur un aéronef privé ou sur un yacht de plaisance.»

On notera que la substitution du nouveau paragraphe (9) à l'ancien fera disparaître la limitation des deux catégories énoncées dans l'ancien article 99(9)*a*) et *b*) sur la question des certificats restreints de radiotéléphonistes dans la catégorie pertinents des personnes dont l'ouïe n'est pas inférieure à 75 p. 100 de la normale pour une oreille.

M. Robinson: Quelles sont les recommandations ici, monsieur Eglington?

M. Eglington: Rien, monsieur Robinson. Il ne s'agit que d'une note explicative pour cet amendement.

M. Robinson: Est-ce que le ministère intéressé s'est trompé en retirant ces deux catégories qui avaient été mentionnées précédemment?

M. Eglington: Je pense que non et je suppose qu'on a délibérément rerédigé ce paragraphe pour étendre le pouvoir discrétionnaire au-delà de ces deux catégories. Auparavant ce dernier ne pouvait s'exercer qu'en faveur des gens qui demandaient à obtenir des permis d'opérateurs-radios pour des avions privés et des yachts pour leur propre agrément, maintenant on peut permettre à des personnes qui ont moins de 75 p. 100 de sensibilité auditive de recevoir les certificats dans toute la catégorie en cause.

Le coprésident (M. McCleave): Donc on ne s'est pas montré sourds aux demandes de ces gens . . .

Très bien. DORS/75-33, Sans commentaires, Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

DORS/75-49—Modification—Loi des aliments et drogues. Ici il y a une question au sujet de laquelle notre avocat nous a demandé notre avis quant à savoir si le droit de prendre des photographies semble acquis lorsque quelqu'un procède à une inspection. Je suppose que dans ce cas de la Loi des aliments et drogues le même principe est appliqué que dans les autres lois.

[*Texte*]

Does anybody have any views on it? To me it seems very obvious.

Mr. Robinson: Mr. Eglington, I understand that what you are saying in effect is that where the words "that not so as to restrict the generality of the foregoing", are used, the items that follow are merely examples such as retention, seizure, forfeiture and so on. What we could merely do is add another example which would be "taking of photographs".

Mr. Eglington: The words "that not so as to restrict the generality of the foregoing" must have a meaning. While it is true that that sort of phraseology is generally read down and interpreted restrictively, it does not seem to be an unreasonable use of whatever power is conferred by those general words "to permit the taking of photographs" when such other extensive powers of entry, search and examination are permitted.

Mr. Robinson: They seem to have covered pretty well everything else. I think they could have added the words "to take photographs" as well.

Mr. Eglington: That is why I am inviting the Committee to say whether they think it is reasonable to put it in the regulation or whether they think it should be put in the statutes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The man would have a perfect right to mark down notes on a sheet of paper on what he saw to refresh his memory if there should be court proceedings. You would not put down in the regulations that he be allowed to take notes while he is inspecting these goods that are questionable.

Mr. Eglington: And we certainly would not put it in a statute.

• 1155

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And the camera has now been around for 140 years. This is my opinion; do other members of the Committee have opinions on this matter? I think it is almost an inherent part of one's police work, if you can call this police work.

Mr. Robinson: I do not know. I cannot agree with you that taking a few notes when you are doing an inspection, or something like that, is like taking a photograph. I think there are differences. It seems to me that taking a photograph is a pretty big step and I think it could be listed the same as some of these other steps, such as forfeiture, detention, seizure, taking samples, and so on. I would recommend that it be included.

Mr. Eglington: Is there any difference, though, Mr. Robinson, between coming in and taking in the scene or the sight in one's eye and having it imprinted on one's memory and using that information later, or coming in with a camera and taking photographs?

Mr. Robinson: In the first case you are talking about what you can remember, it is recollection, but in the other can you have the actual proof.

Senator Lafond: It brings the weight of evidence to my mind. Even though not being a lawyer, if a witness has seen something—with notes—and makes a statement, his evidence has a certain degree of weight, but if he has photographs, does that upgrade the evidence or does it not? What do you gentlemen of the law say about that?

[*Interprétation*]

Est-ce que quelqu'un veut en parler? Pour moi ceci semble évident.

M. Robinson: Monsieur Eglington, je crois comprendre qu'en fait vous voulez dire que dans ce cas les mots «mais sans restreindre la généralité de ce qui précède», qui sont utilisés ici, signifient que le droit de prendre des photographies va de soi comme le droit de prélèvements d'échantillons et la saisie, la détention, la confiscation et la disposition d'articles, etc.

M. Eglington: Ces termes «mais sans restreindre la généralité de ce qui précède» doivent signifier quelque chose. D'habitude ce genre de phrase est interprétée restrictivement mais il ne semble pas qu'il soit déraisonnable d'y inclure le droit de prendre des photographies alors qu'on permet d'autres actions beaucoup plus conséquentes.

M. Robinson: Tout semble avoir été bien prévu il me semble qu'on aurait pu ajouter le droit de prendre des photographies.

M. Eglington: C'est pourquoi je demande au Comité s'il pense qu'il est raisonnable d'ajouter ces mots dans les règlements ou s'il pense qu'il vaudrait mieux les ajouter dans la loi.

Le coprésident (M. McCleave): On semble avoir parfaitement le droit de prendre des notes sur papiers sur ce qu'on voit afin de s'y référer au cours des procédures devant les tribunaux et pourtant vous ne pourriez pas indiquer dans les règlements qu'on permet à quelqu'un de prendre des notes au moment où il inspecte les produits litigieux.

M. Eglington: Et nous ne le mettrions certainement pas dans la loi.

Le coprésident (M. McCleave): Et pourtant nous avons des appareils de photographie depuis 140 ans. Voilà mon opinion, mais est-ce que d'autres membres du Comité ont quelque chose à dire à ce sujet? A mon avis, c'est presque une partie inhérente de notre travail en matière de politique. Si on peut l'appeler ainsi.

M. Robinson: Je ne sais pas. Je ne suis pas d'accord pour dire que prendre quelques notes lorsque vous faites une inspection par exemple équivaut à prendre une photographie. A mon sens, il y a une différence. Une photographie représente quelque chose de plus important et ça pourrait faire partie de certaines autres mesures comme par exemple la forfaiture, la saisie, la prise d'échantillons. Je propose que ce soit inclus.

M. Eglington: Y a-t-il une différence, monsieur Robinson, entre voir une chose lorsqu'on entre à un endroit pour l'imprimer dans sa mémoire et s'en servir par après ou venir avec un appareil et prendre des photos?

M. Robinson: Dans le premier cas, vous parlez de mémoire, ce sont vos souvenirs, mais dans l'autre cas, vous avez une preuve tangible.

Le sénateur Lafond: Ça me fait penser au poids de la preuve, je ne suis pas un avocat mais si un témoin a vu quelque chose, et qu'il a pris des notes et qu'il ferait une déclaration et sa preuve a un certain poids, mais s'il a des photographies, ne croyez-vous pas que la preuve est plus probante? Qu'en pensent les experts juridiques?

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If you had a photograph it would at least be very hard to conduct the same type of cross-examination that you could if there was not a photograph.

Mr. Railton: I think it would be rather important, Mr. Chairman, if they could take photographs. Inspections are inspections. A picture is worth a thousand words, and certainly not half as contentious. It would cut down the length of time of argument and it would get the thing done more efficiently.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, do we or do we not? Mr. Robinson feels that we should specifically spell out the right to take photographs, and some feel not.

Mr. Robinson: I feel it should be added as another category, the same as the ones they have already listed, which are examples. I am not saying you might list all of the examples, but I think it is a rather important one that could be listed.

Mr. Hnatyshyn: Why do we not obtain some sort of opinion from people who are involved in the administration of this act as to whether they feel this would be a worthwhile addition to the regulation, if it is to serve a reasonably useful function in the administration of the act and in carrying out the intent of the act or a particular section, and they may be inclined to set the proposition and to make an appropriate amendment. I do not want to make work where it is not deemed to be necessary. I am sort of ambivalent about this thing in the sense that inspectors could come in and do a lot of things in these inspections, and so on, and we do not want to have the right to take photographs to be used in unrelated investigations. I think the rights of the citizens have to kept in mind and the accumulation of a dossier or photographs taken for one purpose may find their way into the hands of officials for other purposes, and there is that element, that danger, that I see in the whole process. So, I would be rather inclined to get something in the nature of a commentary from people involved in the administration simply so that I could come to a final decision and assess whether or not this is a worthwhile recommendation to make.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I take it that the Committee should write and say that while the Committe does not consider the regulation to be *ultra vires*, it would like a commentary on how it is used, and also make the suggestion that the Committee would be happier if the taking of photographs appeared in the enabling power. Is that the . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think you are right on the first part, and because I think we have always proceeded on the assumption that if any member or members have doubts as to something, then that is to be followed up. So, I think you should do that.

• 1200

I could see where there would be difficulty if you took a tape recorder in, caught somebody near some of these suspect goods, and then interviewed him on the spot. Then if you tried to use that in the court, you would get yourself in a tangle because there would be questions raised whether there were proper warnings given and the like.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Si vous avez une photographie, il sera plus difficile de poursuivre le genre d'interrogatoire que vous feriez sans photographie.

M. Railton: Je pense, monsieur le président, qu'il serait plutôt important de prendre des photographies. Une inspection, c'est une inspection. Une photo vaut des milliers de mots et porte certainement à beaucoup moins de discussions. On pourrait ainsi réduire de beaucoup les débats et faire un travail plus efficace.

Le coprésident (M. McCleave): Eh bien, qu'en pensez-vous, le faisons-nous on non? M. Robinson croit qu'il faudrait dire très clairement que nous avons le droit de prendre des photographies et certains autres sont d'avis contraire.

M. Robinson: Je pense qu'il faudrait l'ajouter dans une autre catégorie, comme pour le cas des exemples qui sont mentionnés. Je ne dis pas qu'il faut donner une liste de tous les exemples, mais plutôt que celui-ci est très important.

M. Hnatyshyn: Pourquoi ne pas obtenir l'avis des personnes qui appliquent cette loi afin de savoir si ce serait une addition valable au Règlement, si son rôle serait utile à l'application de la loi ou pour faire comprendre la signification de la loi ou d'un article particulier. Peut-être voudront-ils faire certaines propositions ou un amendement approprié. Je ne veux pas qu'on crée du travail si cela n'est pas nécessaire. Je suis un peu ambivalent pour ce genre de chose car je crois que les inspecteurs peuvent faire beaucoup de choses lors de ces inspections et nous ne voulons pas que ce droit de prendre des photographies soit utilisé dans d'autres genres d'enquêtes. Il faut tenir compte du droit des citoyens et de l'accumulation d'un dossier ou de photographies qui peuvent se retrouver dans les mains des hauts fonctionnaires et servir à d'autres fins. Il faut songer à cet élément, ce danger. Par conséquent, je serais plutôt en faveur d'obtenir les commentaires de personnes qui appliquent la loi pour nous aider à prendre une décision finale et évaluer le bien-fondé de la recommandation.

M. Eglington: Monsieur le président, si j'ai bien compris le Comité devrait écrire une lettre et dire qu'il ne considère prs le Règlement comme *ultra vires* et qu'il aimerait obtenir des commentaires sur son utilisation et suggérer que nous serions heureux que la prise de photographies soit incluse dans l'autorité habilitante. Est-ce que . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que vous avez raison pour la première partie, puisque dans le cas où un membre du Comité a des doutes, nous avons toujours cru qu'il fallait y donner suite. Par conséquent, vous pouvez procéder de la sorte.

Je vois où nous pourrions avoir des difficultés, par exemple, si vous preniez un magnétophone, vous voyez quelqu'un près des produits soupçonnés pour l'interviewer ensuite sur place. Si vous tentiez de vous servir de cette preuve devant le tribunal, vous pourriez avoir des problèmes car on soulèverait certainement la question de l'avertissement qui doit être donné.

[*Texte*]

But I cannot see it really, with all respect to my colleague, Mr. Robinson, in the case of taking photographs, which to me is part of the evidentiary build-up of whatever case this inspector has. He is taking a fact as it exists and using this, in effect, to bolster his case or to bolster his memory.

At least you could follow it up with the department and we will come back at it again at a future time. Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You also have at the end here the phrase "good manufacturing practice" as the criterion for establishing the maximum level of use. It appears once more in Column 4 of Table 15. Is there any particular reason?

Mr. Eglington: This phrase is used time and time again in the Food and Drug amendment. Miss Mayrand has looked into this and had conversations with the department.

Miss Mayrand: We said that this standard was very vague and we did not know what it meant exactly. So I talked with Mr. Mullane, who is the Instruments Officer for the Department of Health and Welfare, and he told me that it is used only with additives or ingredients that are considered not harmful to the health. But then I asked him why, in fact, if they were not harmful to the health, they were using the criterion. He mentioned to me that it would give them the possibility of prosecuting if, in fact, somebody had been really negligent in using too much or too little to produce such a thing.

He told me also that trying to succeed in such a prosecution is very hard for the Crown, on the evidence they have to bring. So in fact they very rarely prosecute on such a ground. But they want to have it open, let us say, as opposed to some other thing you can see in the schedule, where you see that they do not have any criteria. So then they would not prosecute under these. But they want to have an open door, in the way, in case of somebody being highly negligent.

I did not think at that time to ask Mr. Mullane how many prosecutions have ever been based on that. Perhaps we could ask if they often use it. Then we could make other comments.

Mr. Robinson: How would a court take judicial notice of a phrase such as "good manufacturing practice"? What criteria would a court use? There must be some criteria someplace to indicate standards.

Miss Mayrand: They would have to call many witnesses, manufacturers in similar fields. That is why it is almost impossible to succeed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They would bring all their competitors to speak against the poor guy in the dark and get their opinion, and then there would be certain jealousies which would immediately come to the surface. I would expect the lawyers would have a field day with something like that.

Mr. Robinson: Well, could you answer me this? Who makes the decision whether it is good manufacturing practice or not?

[*Interprétation*]

Je respecte l'avis de M. Robinson, mais je ne vois pas de difficulté pour une photographie qui fait partie des éléments de la preuve que doit accumuler un inspecteur. Il voit un fait tel qu'il existe et il s'en sert pour promouvoir sa cause ou aider sa mémoire.

Vous pouvez certainement soulever cette question auprès du ministère et nous faire part des résultats plus tard. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez également, vers la fin, ici, les mots: «de bonne pratique de fabrication» comme critère pour établir un niveau maximum d'utilisation. Ces mots apparaissent à la colonne 4 du tableau 15. Avez-vous une raison particulière?

M. Eglington: Cette phrase est utilisée à tout propos dans l'amendement des aliments et drogues. Mlle Mayrand a étudié la question et elle a eu des conversations avec les représentants du ministère.

Mlle Mayrand: Nous avons dit que cette norme était très vague et que nous n'en connaissions pas l'exactitude. Par conséquent, j'ai parlé avec M. Mullane, qui est le représentant des règlements au ministère de la Santé et du Bien-être social et il m'a dit que l'on s'en servait seulement pour les additifs ou les ingrédients qui ne sont pas considérés comme étant dangereux à la santé. Je lui ai demandé en fait, pourquoi, ces produits n'étaient pas dangereux pour la santé, s'il se servait de ce critère. Il m'a répondu que cela leur donnait la possibilité de poursuivre si quelqu'un avait vraiment été négligent et s'était servi de trop ou de peu pour produire l'article.

Il m'a dit aussi qu'il était très difficile de poursuivre pour la Couronne à cause des preuves qu'ils doivent fournir. Il y a, en réalité, très peu de poursuites pour ces considérations. Mais ils préfèrent que ce soit tout à fait libre, ainsi que vous le verrez dans l'annexe, contrairement à d'autres articles qui ne font pas l'objet d'un critère. Ainsi pour ce dernier, il ne peut pas y avoir de poursuite. Toutefois, ils préfèrent avoir une porte de sortie au cas où une personne serait vraiment négligente.

Je n'ai pas pensé de demander à M. Mullane combien de poursuites il y avait eu. Nous pourrions peut-être lui demander et reprendre ce débat.

M. Robinson: Comment un tribunal peut-il donner avis juridique en se fondant sur des mots comme ceux-ci: «de bonne pratique de fabrication»? De quel critère se servirait-il? Il doit y en avoir quelque part pour donner une idée des normes.

Mlle Mayrand: Il lui faudrait appeler beaucoup de témoins, de fabricants, dans un même domaine, c'est pourquoi il est presque impossible de réussir.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose qu'ils pourraient faire venir les concurrents et à ce moment-là il y aurait certainement des jalousies qui remonteraient à la surface. Je suppose que les avocats s'amuseraient bien.

M. Robinson: Qui prend la décision pour savoir s'il s'agit d'une pratique, d'une bonne pratique de fabrication ou non?

[*Text*]

Miss Mayrand: The court.

Mr. Robinson: It would just be the court. There is not anybody, any departmental head or somebody in the department, who decides.

Miss Mayrand: No, I guess they would be able to bring some evidence, as to what is done when you want to use or to add ozone to water, to do I do not know what, like a cleaning agent. But it would have to be a case brought and made by many witnesses.

Mr. Robinson: Well, that is what I am coming to. Surely in the department there must be somebody who makes this kind of decision in his own way as to whether it is good manufacturing practice or otherwise, and if it is otherwise, then a case would be brought and the court would determine it on the facts. But up to the point where the department makes its determination, what criteria do they use?

Miss Mayrand: I would not know. I can inquire, though.

• 1205

Mr. Robinson: I would be interested in knowing how they make this kind of decision in the department because it is a very vague term, it really does not mean very much. I do not understand what it means; I assumed that it meant an acceptable standard, but then I am using another phrase that is vague as well.

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

SOR/75-84, the Charts and Publications Regulations, the amendment to the Canada Shipping Act. It is noted that these amendments effect changes that cure instances of inaccurate drafting, which should have been detected in the original scrutiny of SOR/73-687. That means that we should have detected it then? All right, one black eye for our side.

SOR/75-85 Canada Shipping Act, Rules of the Road for the Great Lakes, amendment; there is no commentary.

SOR/75-86. St. Lawrence Seaway Authority Act; no commentary.

SOR/75-88 Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations, an amendment, under the Farm Products Marketing Agencies Act. No comment.

Mr. Eglington: The preamble of course does not contain the section of the agency's orders and regulations approval order or give a reference, but they are covered by Mr. Rogers' correspondence at the beginning of the meeting, and in future that will be attended to.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

This is a very interesting one, it is made in Moncton, New Brunswick. SOR/75-89 Farm Products Marketing Agencies Act, Canadian Egg Purchasing Levies Order, amendment. I suppose the same point holds true.

[*Interpretation*]

Mlle Mayrand: Le tribunal.

M. Robinson: Ce sera le tribunal seulement. Il n'y a personne d'autre auquel un chef de ministère ou autres fonctionnaires qui puissent décider.

Mlle Mayrand: Non, je pense que ces personnes pourraient apporter des preuves, par exemple ce qui doit être fait lorsque vous voulez utiliser ou ajouter de l'ozone à l'eau pour faire, je ne sais pas trop quoi, comme agent nettoyeur. Mais il faudrait que de nombreux témoins puissent présenter une telle cause.

M. Robinson: C'est à cela que je voulais en venir. Il y a sûrement dans un ministère quelqu'un qui prend ce genre de décision et qui peut établir s'il s'agit d'une bonne pratique ou non afin de pouvoir présenter une cause devant le tribunal qui décide à la lumière des faits. Mais, avant d'arriver là, quels critères sont utilisés?

Mlle Mayrand: Je ne sais pas. Je peux m'informer.

M. Robinson: J'aimerais savoir comment se prend ce genre de décisions au Ministère, les termes sont très vagues et ne signifient pas grand-chose; du moins je ne les comprends pas. Je suppose qu'on veut parler de normes acceptables, mais je me sers d'autres mots qui sont aussi vagues.

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

RÈGLEMENTS DORS/75-84, Règlement sur les cartes et publications, modification à la Loi sur la marine marchande du Canada. On y remarque que cette modification corrige certaines erreurs de rédaction qui auraient dû être notées lors de l'examen du DORS/73-687. Cela signifie que nous aurions dû le détecter à ce moment-là? Très bien, un mauvais point pour nous.

DORS/75-85, Loi sur la marine marchande du Canada, règle de routes pour les Grands-Lacs, amendements; il n'y a pas de commentaires.

DORS/75-86, Loi sur l'administration de la voie maritime du St-Laurent, pas de commentaires.

DORS/75-88, Règlement de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement et modification en vertu de la loi sur les offres de commercialisation des produits de ferme. Pas de commentaires.

M. Eglington: Le préambule ne contient pas évidemment l'article concernant l'approbation des ordonnances et règlements des offices et n'y fait pas référence mais la correspondance de M. Roger mentionnée au début de la séance en tient compte et, à l'avenir, nous y porterons attention.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

C'est une question intéressante, elle a été soulevée à Moncton au Nouveau-Brunswick. DORS/75-89, Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada, modification. Je suppose que les mêmes remarques s'appliquent.

[*Texte*]

SOR/75-93 Northern Pacific Halibut Fisheries Convention Act; no commentary.

SOR/75-94 Unemployment Insurance Act, 1971, Unemployment Insurance, Collection of Premiums, Regulations, amendment. No commentary.

SOR/75-95 Canada Shipping Act, Load Line Regulation at Sea, amendment. No commentary.

Mr. Eglington: This is another one that adds to the Nippon Kaiji Kyokai Japanese shipping registered body; we have seen a lot of those in the past.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/75-96—Again under the Canada Shipping Act, dealing with Masters and Mates Examination Regulations, amendment. They are very specific on what they want here, are they not, Mr. Eglington, 12 months and 18 months and that sort of thing. That should create no problems.

SOR/75-97—Canada Pension Plan Regulations. The commentary is that the retroactive effect is expressly provided for by Section 41.3 of the act, as amended by 1974-23 Elizabeth II, Chapter IV, which amending act should be referred to in the preamble. It was done right, but it is again the matter of setting forth the authority.

Mr. Robinson: It will be suggested to the department, then, that it be added. Is that so?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This one was made this year, so we are getting then the feel that, perhaps, this could be drawn to the attention of the particular source in that department. SI/75-10—Fisheries Prices Support Act, Canned Gaspereau Order.

Mr. Eglington: I assume that the people involved know what a metric ton is, I am afraid I do not.

• 1210

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And SI/75-11 Fisheries Prices Support Act, Canned Pollock Order. No commentary.

Thank you very much. Perhaps if members are satisfied with what has been drafted for the consideration of not only Senator Perrault, but I think we will get it over to the House side as well because I think they do have to make a decision as to the division of costs between the two Houses. We submit our budget and then we get down to our business, which is the regulations, and not trying to beat our way through these administrative bushes around here.

Mr. Robinson: Did I understand you to say, Mr. Chairman, that there was a letter to be signed by the members?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I would hope that everybody on the Committee would sign the letter, just to reinforce our desire to get our . . .

[*Interprétation*]

DORS/75-93, Loi sur la convention relative aux pêcheries de flétans du Pacifique nord; pas de commentaires.

DORS/75-94, Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, règlement sur l'assurance-chômage (perception des cotisations), modification. Pas de commentaires.

DORS/75-95, Loi sur la marine marchande du Canada, règlements sur les lignes de charge (navires de mer) modification. Pas de commentaires.

M. Eglington: Voilà un autre amendement qui s'ajoute à la société de la marine japonaise NIPPON KAIJI KYOKAI. Nous en avons eu plusieurs par le passé.

Le coprésident (M. McCleave): DORS/75-96 de nouveau la Loi sur la marine marchande du Canada, règlement sur les examens de capitaine et de lieutenant, modification. On dit de façon très précise ce qu'on désire ici, n'est-ce pas monsieur Eglington, 12 mois et 18 mois. Il ne devrait pas y avoir de problème.

DORS/75-97, Règlement sur le régime de pension du Canada. Le commentaire porte sur l'effet rétroactif expressément prévu à l'article 41 (3) de la loi tel que modifié par 1974 (23) Eliz. II C.4, lequel statut devrait être mentionné dans le préambule. Cela a été fait mais il s'agit là encore d'établir l'autorité.

M. Robinson: Nous allons mentionner au ministère que cela a été ajouté n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Cela a été fait cette année, par conséquent, nous pensons qu'il faudrait peut-être le porter à l'attention de cette source au ministère. SI/75-10, Loi sur le soutient des prix des produits de la pêche, décret sur le gaspereau en conserve.

M. Eglington: Je suppose que les gens concernés savent ce qu'est une tonne métrique, mais j'ai bien peur de ne pas le savoir.

Le coprésident (M. McCleave): De même que SI/75-11, Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche, décret sur la goberge en conserve. Pas de commentaire.

Je vous remercie beaucoup. Si les membres sont d'accord pour le projet de lettre au sénateur Perrault et probablement aussi à la Chambre, car cette dernière doit également prendre une décision pour la division des frais entre les deux chambres. Nous allons présenter notre budget et reprendre le cours normal de notre travail, qui est l'étude des règlements, afin de ne pas nous embourber dans un dédale de fonctions administratives.

M. Robinson: Si je vous ai bien compris, monsieur le président, les membres du comité doivent signer une lettre, n'est-ce pas?

Le coprésident (M. McCleave): Oui, j'espère que les membres du comité signeront cette lettre pour mettre en évidence notre désir de . . .

[*Text*]

Mr. Robinson: Where is the letter now? I have not seen it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I gave it to Senator Lafond.

At this point we will conclude the meeting then, and members can study the letter. Thank you.

[*Interpretation*]

M. Robinson: Où est cette lettre? Je ne l'ai pas vue.

Le coprésident (M. McCleave): Je l'ai remise au sénateur Lafond.

Nous allons lever la séance et les membres du comité pourront étudier la lettre à loisir.

Issue No. 24

Thursday, April 17, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 24

Le jeudi 17 avril 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

LIBRARY
UNIVERSITY OF TORONTO

First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

28897

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER
STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman: Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président: M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	Railton—(12)
Laprise	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 17, 1975
(25)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:41 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau and Forsey.

Representing the House of Commons: Messrs. Balfour, McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington, Counsel to the Committee; Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee considered a letter dated April 3, 1975 from the General Counsel, Canadian Transport Commission, relating to SOR/72-228, C.T.C. General Order No. 1972-1 Telcom-Telephone Exchange Rate Grouping, Amendment; a letter dated April 3, 1975 from the Director, Legal Services, National Health and Welfare relating to SOR/72-337, Narcotic Control Regulations, Amendment; a letter dated March 4, 1975 from the Legal Adviser, Transport Canada relating to SOR/74-136, Ship Routing Regulations, and two letters dated March 14, 1975 and April 1, 1975, between Counsel to the Committee and the Chief, Legislation Division, Revenue Canada relating to SOR/75-10, Tobacco Regulations.

The Committee considered a letter dated April 4, 1975 from the Director, Legal Services, Department of Manpower and Immigration relating to SOR/74-500, National Employment Service Regulations.

Agreed,—That the Committee proceed to meet *in camera.*

Later, the Committee continued consideration in public session of the said letter dated April 4, 1975, relating to SOR/74-500.

On three letters dated March 26, 1975, March 13, 1975 and March 6, 1975 relating to SI/74-127, Commercial Samples Permission Order,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Privy Council Office with respect to certain comments and with the Chief, Legislation Division, Revenue Canada with respect to certain comments on the said letters.

On two letters dated March 5, 1975 and April 1, 1975 between Counsel to the Committee and the Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council).

Agreed,—That Counsel to the Committee consult informally with the Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council) with respect to certain matters and render a report to the Committee.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 17 AVRIL 1975
(25)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 41 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau et Forsey.

Représentant la Chambre des Communes: MM. Balfour, McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington, Conseiller auprès du Comité; M^lle^ Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-71-72, c. 38 (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Le Comité étudie une lettre du 3 avril 1975 provenant du Conseiller général, Commission canadienne des transports, portant sur le DORS/72-228, C.C.T. Ordonnance Générale n° 1972-1 Telcom—Groupe des taux d'échange téléphonique, modification; une lettre du 3 avril 1975 du directeur des services juridiques, Santé nationale et Bien-être social, portant sur le DORS/72-337,—Règlement sur les stupéfiants, modification; une lettre du 4 mars 1975 du Conseiller juridique, Transports Canada portant sur le DORS/74-136—Règlement sur l'organisation du trafic maritime, et deux lettres du 14 mars 1975 et du 1^er^ avril 1975 entre le conseiller auprès du Comité et le chef de la Division de la législation, Revenu Canada portant le DORS/75-10—Règlement sur le Tabac.

Le Comité étudie une lettre du 4 avril 1975 du Directeur, services juridiques, ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, portant sur le DORS/74-500, Règlement sur le Service national de placement.

Il est convenu,—Que le Comité poursuive ses travaux à *huis clos.*

Un peu plus tard, le Comité poursuit l'étude en session publique de ladite lettre du 4 avril 1975 portant sur le DORS/74-500.

De trois lettres datées du 26 mars 1975, du 13 mars 1975 et du 6 mars 1975 portant sur le TR/74-127—Décret de remise visant les échantillons commerciaux.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du bureau du Conseil privé concernant certains commentaires et avec le chef de la Division de la législation, Revenu Canada, concernant certains ccommentaires sur lesdites lettres.

De deux lettres datées du 5 mars 1975 et du 1^er^ avril 1975 entre le conseiller auprès du Comité et le greffier adjoint du Conseil privé (décrets du conseil).

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique officieusement avec le greffier adjoint du Conseil privé (décrets du conseil) concernant certains sujets et fasse rapport au Comité.

On SOR's/72-181, 72-339, 72-384, 73-174, 73-342, 73-534, 74-76, 74-148, 74-223, 74-648, 75-19 and 75-83, all Royal Canadian Mounted Police Regulations, amendments,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of the Solicitor General with respect to certain comments on the said amendments.

On SOR/74-442, Customs Sufferance Warehouses Regulations,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of National Revenue with respect to certain comments on the said regulations.

On SOR/75-24, Home Buyer Grant Regulations,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Minister of State for Urban Affairs with respect to certain comments on the said regulations.

The Committee considered SOR/75-32, Ambient Air Quality Objectives, No. 2; SI's/75-13, Designating the Commission of Inquiry into the Marketing of Beef as a Department; 75/18, Boeing Aircraft Remission Orders; 75-19, Douglas Aircraft Remission Order; 75-20, Lubricating Oils Remission Order and 75-22, Grain Locomotives Remission Order.

Mr. Eglington and Miss Mayrand answered questions.

Agreed,—That certain letters and SOR's be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 5:16 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Les DORS/72-181, 72-339, 72-384, 73-174, 73-342, 73-534, 74-76, 74-148, 74-223, 74-648, 75-19 et 75-83, tous des Règlements sur la Gendarmerie Royale du Canada, modifications.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère du Solliciteur général concernant certains commentaires sur lesdites modifications.

DORS/74-442—Règlement sur les entrepôts d'attente de douane.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère du Revenu national concernant certains commentaires sur lesdits règlements.

DORS/75-24—Règlement sur les subventions à l'acquisition d'une habitation,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant du ministre d'État chargé des Affaires urbaines concernant certains commentaires sur lesdits règlements.

Le Comité étudie le DORS/75-32—Objectifs afférents à la qualité de l'air ambiant, nº 2; le TR/75-13—Désignation de la Commission d'enquête sur les prix du bœuf comme ministère; le TR/75-18—Décret de remise à l'égard d'aéronefs Boeing; le TR/75-19—Décret de remise à l'égard d'aéronefs Douglas; le TR/75-20—Décret de remise sur les huiles de graissage et le TR/75-22—Décret de remise sur certaines locomotives affectées au transport des grains.

M. Eglington et Mlle Mayrand répondent aux questions.

Il est convenu,—Que certaines lettres et certains DORS soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance de ce jour.

A 17 h 16, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, April 17, 1975

• 1543

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. We have a quorum for the transaction of business.

Before we proceed to our regular business I could report that most members of the Committee, indeed, all members of the Committee who were in Ottawa and contactable by Mr. Mackenzie, our Clerk, signed the representation that we made to Senator Perrault and the government Leader in the Senate. My understanding from my Joint Chairman, Senator Forsey, is that this arrangement has been accepted and has duly cleared the Senate committee, so until October, at least, our affairs are properly settled. I think this will give the Speaker of the House, the Speaker of the Senate and other powers that be an opportunity to decide on the long-term division of the costs between the two Houses of Parliament, which is what I think should be done.

If I could descend to a personal . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Excuse me, Mr. Chairman. May I add that I understand the Senate's International Economy Committee is prepared to accept a one-third, two-thirds arrangement. Most of the members have already heard this, but . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, it should be on the record.

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . this is my understanding as from October 1 and in the future, which sounds to me not at all unreasonable.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It means in effect that we have kept our moral obligations to our counsel, Mr. Eglington and Mlle Mayrand, and to Mrs. Leroux and it gives also time to put the thing perhaps on a more systematic basis for the years that lie ahead.

The other thing is a personal matter and it arises out of a report in the Toronto *Globe and Mail* this morning. I want to make it immediately clear that I hold myself responsible for about 99 per cent of the report. However, I did not initiate the conversation with Mr. Winsor. He had somehow found out from somebody that this Committee was having difficulties. Where he quoted me he quoted me very, very correctly.

• 1545

However, since he does not attribute this specific remark to any one member, he may have got me incorrectly in trying to pin down the source of difficulties of the Committee. The report in the Toronto *Globe and Mail* this morning, Mr. Chairman, would suggest that the Senate was being blamed for the difficulties that this Committee has had so far with its staffing arrangements.

What I tried to explain to Mr. Winsor, and perhaps I did not succeed very well, was that because we were a Joint Committee and because we were a continuing Committee no one around these parts had ever quite dealt with our type of problem before and this had given rise to difficulties that I thought were going to be overcome by the end of the month. I rather emphasized the fact, I thought, that from our conversations with the various Speakers and with other people, we had come up with a solution that I think has now been reached. Probably if anybody has to accept the blame for the fact that there was a jibe or, I

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 17 avril 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre, nous avons le quorum et pouvons commencer.

Avant de commencer, je tiens à vous dire que tous les membres du Comité qui se trouvaient à Ottawa et que M. Mackenzie, le greffier, a pu contacter, ont signé la représentation que nous avons faite au sénateur Perrault et au Leader du gouvernement au Sénat. Si j'ai bien compris le sénateur Forsey, on a accepté cet arrangement et le Comité du Sénat l'a approuvé en bonne et due forme. Tout cela pour dire que nos affaires sont en ordre jusqu'au mois d'octobre. Cette mesure permettra à l'Orateur de la Chambre et à l'Orateur du Sénat et aux autres autorités compétentes de prendre des décisions à long terme concernant la répartition des coûts entre les deux comités, ce qui est, d'après moi, la mesure qu'il faudrait adopter.

Si je pouvais faire une remarque personnelle . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Puis-je ajouter qu'on me dit que la Commission de la régie intérieure du Sénat serait enclin à accepter une répartition des deux tiers et un tiers. La plupart des membres du Comité sont déjà au courant, mais . . .

Le coprésident (M. McCleave): Oui, il faudrait le dire pour qu'il soit imprimé au compte rendu.

Le coprésident (sénateur Forsey): . . . si je comprends bien, cette mesure s'applique à partir du 1er octobre, ce qui me paraît fort acceptable.

Le coprésident (M. McCleave): Cela veut dire que nous avons respecté nos obligations morales envers nos conseillers, M. Eglington et Mlle Mayrand, et envers Mme Leroux. L'adoption de cette mesure nous permettra également de suivre une politique plus uniforme à l'avenir.

Maintenant, au sujet d'un reportage qui paraît dans le *Globe and Mail* de Toronto de ce matin. J'aimerais qu'il soit compris que je suis responsable pour 99 p. 100 de cet article. Cependant, ce n'est pas moi qui ai commencé la conversation avec M. Winsor. Il avait appris, d'une manière ou d'une autre, que notre Comité éprouvait des difficultés, et lorsqu'il m'a téléphoné, il m'a cité avec beaucoup de précisions.

Cependant, puisqu'il n'attribue pas cette remarque précise à un membre donné, il se peut qu'il m'ait mal compris lorsqu'il a essayé de préciser la nature des difficultés du Comité. Selon l'article du *Globe and Mail* de ce matin, le Sénat serait responsable pour les difficultés que nous éprouvons en engageant du personnel.

J'ai essayé d'expliquer à M. Winsor, et sans beaucoup de succès d'ailleurs, que nous étions un Comité conjoint permanent, et que, pour cette raison, personne ne s'était jamais trouvé aux prises avec de tels problèmes avant. Je lui ai dit que l'absence d'un précédent était un problème en soi, et que nous espérions résoudre le problème avant la fin du mois. J'ai insisté sur le fait que, suite à nos entretiens avec les Orateurs des deux Chambres et d'autres encore, nous étions arrivés à une solution acceptable. Si on juge donc que l'article faisait une critique injustifiée du Sénat, j'en accepte la responsabilité.

[*Text*]

think, an unjustified jibe at the Senate in that particular report in the *Globe and Mail*, I would have to take the responsibility for it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): With great respect, Mr. Chairman, I suspect that you may be blaming yourself too much, because I had from somebody who ought to know a statement that probably most of the information came from somebody else altogether. My informant was a trifle annoyed but he did not mention you at all; he mentioned somebody else altogether as apparently the source. I do not know where it came from. Anyway, the thing is now cleared up and as I was explaining before we went on the record, I declined to have anything to say to Mr. Winsor except, yes, there had been difficulties. I hoped we are on the verge of settling them, and I did not wish to say anything more at all.

Mr. Robinson: For the record, Mr. Chairman, I would like to say that I have the utmost confidence in our Joint Chairman. What has been done has been done well. If we finally worked out or difficulties I think it is because the Joint Chairmen were so persistent in this that we finally did get the results that we wanted. So I see no reason for anyone to be criticizing himself about what may have happened. I think it is all in the interest of getting the Committee going properly and on the right track and I think now that is established.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I may add, Mr. Chairman, I think our staff deserve a crown; or rather three crowns for the exemplary manner in which they have demonstrated the great Christian virtue of patience.

Some hon. Members: Hear, hear!

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, now perhaps we are back to the business that Parliament somehow assigned us to do.

We resume consideration of the various matters as follows. First, SOR/72-228 the CTC General Order No. 1972-1 Telcom in which there is correspondence from Mr. J. M. Fortier, Q.C., General Counsel to the Canadian Transport Commission to our Mr. Eglington in both English and French.

1 April 1975.

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,

Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments,

The Senate,
Parliament Buildings,
Ottawa, Ontario. K1A OA4.

Re: SOR/72-228, C.T.C. General Order No. 1972-1 Telcom—Telephone Exchange Rate Grouping, amendment

Dear Mr. Eglington:

I wish to refer to your letter of March 27 on the above subject.

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Avec tout le respect que je vous dois, monsieur le président, j'ai l'impression que vous acceptez trop de blâme. J'ai entendu dire de la part de sources dignes de foi que la plupart des renseignements qui se trouvent dans l'article venaient de quelqu'un d'autre. Ma source était quelque peu mécontente, mais elle n'a pas du tout fait mention de vous. Une autre personne dont j'ignore le nom serait la source de ces renseignements. De toute manière, la question est réglée maintenant, et comme je vous ai expliqué avant le commencement de la séance, j'ai refusé de dire quoi que ce soit à M. Winsor, sauf pour dire qu'il y avait de fait des difficultés. Nous sommes maintenant sur le point de les régler et je ne veux pas en dire plus.

M. Robinson: Aux fins du compte rendu, je tiens à vous dire que j'ai la plus grande confiance en notre coprésident. Ce qu'on a fait a été bien fait. Si nous avons pu régler nos difficultés c'était parce que les présidents conjoints n'ont pas lâché prise. Personne ne devrait se critiquer à cause de l'article. Tout cela pour dire que la question est réglée, et nous pouvons reprendre nos travaux.

Le coprésident (sénateur Forsey): Puis-je ajouter que notre personnel mérite nos louanges pour la grande patience dont il a fait preuve.

Des voix: Bravo!

Le coprésident (M. McCleave): Revenons maintenant au travail du Comité.

Pour commencer nous allons nous occuper du DORS/72-228 Ordonnance générale nº 1972-1 Telcom et il s'agit d'une lettre de la part de M. J. M. Fortier, c.r., avocat, Conseil général auprès de la Commission canadienne des transports. Nous avons la lettre dans les deux langues officielles.

1 avril 1975.

M. G. C. Eglington
Avocat conseil

Comité mixte permanent des
Règlements et autres textes
réglementaires

Le Sénat
Édifices du Parlement
Ottawa, Ontario K1A 0A4

OBJET: DORS/72-228, C.C.T., Ordonnance générale nº 1972-1 Telcom—Groupe des taux d'échange téléphonique, modification

Monsieur,

Je vous réfère à votre lettre du 27 mars au sujet de ce qui précède.

[*Texte*]

I note that the Committee at its Meeting of March 13, has thought a typographical error had found its way in the french version of what is known as General Order T-41.

I am advised that this is not a typographical error; this regulations was first issued in 1951 and amended in 1960. When I consolidated the General Orders of the former Board of Transport Commissioners for Canada in 1965, the former regulations pertaining to Telephone Exchange Rate Grouping were consolidated in what is known as T-41, always using the same wording. A change in the wording "à" to "de", might create more confusion than a cure.

For these reasons, I might suggest that you re-submit the matter to the Committee for reconsideration. Should the Committee disagree, I would like to be advised as to the method that you wish me to use to amend that regulation, in that it was published in the Canada Gazette in its present form.

Yours truly,

J. M. Fortier, Q.C.,

General Counsel.

Mlle Mayrand (recherchiste, Bibliothèque du Parlement): On avait signaler, lors de la réunion du Comité du 13 mars, qu'il y avait une erreur dans la version française du règlement 72-228, on préférait le terme ou l'expression «service des secteurs étendus» à ce qu'il y avait dans la version française c'est-à-dire «service à secteur étendu». M. Eglington a écrit à M. Fortier, de la Commission canadienne des transports, qui nous a écrit par la suite et je crois que les raisons qu'il énonce dans la lettre sont très raisonnables. Je crois que vous avez une version de la lettre. Évidemment il serait préférable de dire «service des secteurs étendus», mais comme cela existe et cela a été utilisé depuis 1951, je ne pense pas que ce soit important du point de vue du Comité de le faire changer, plusieurs compagnies de téléphone, par exemple, ont utilisé cette expression dans leurs manuels, ainsi que plusieurs personnes. Changer cela pour une question de français, ce serait peut-être causer beaucoup d'ennuis à plusieurs personnes. Je ne crois pas que cela prête à une mauvaise interprétation de toute façon.

[*Interprétation*]

Je remarque que le Comité, à sa séance du 13 mars, a cru déceler une erreur typographique dans la version française de ce qu'on appelle l'ordonnance générale T-41.

On me dit qu'il ne s'agit pas d'une erreur typographique: ce règlement a été publié pour la première fois en 1951 et modifié en 1960. Quand j'ai codifié les ordonnances générales de l'ancien Conseil des commissaires des transports du Canada en 1965, les anciens règlements concernant les groupes de taux d'échanges téléphoniques ont été regroupés sous la rubrique T-41, en utilisant toujours le même texte. Le remplacement de «à» par «de» pourrait entraîner plus de confusion que de précision.

Pour ces raisons, je propose que vous soumettiez la question au Comité qui pourrait la réétudier. Si le Comité n'était pas d'accord, j'aimerais qu'on me fasse part de la méthode que vous voulez que j'utilise pour modifier ce règlement qui a été publié dans sa forme actuelle dans la *Gazette du Canada*.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

J. M. Fortier, c.r.

L'avocat conseil général.

Miss Mayrand (Researcher, Library of Parliament): At the meeting of March 13, it was brought up there was a mistake in the French version of Statutory Instrument 72-228 and the expression, "service des secteurs étendus" was found to be preferable to the expression "service à secteur étendu". Mr. Eglington wrote to Mr. Fortier, General Council to the CTC, and the reason he set forth in this letter are quite acceptable. I think you have the translation of his letter. It would be obviously preferable to say "service des secteurs étendus", but since the expression exists and has been used since 1951, I do not think it would be necessary for the Committee to change it. I have used the expression in their documents and manuals. To change the expression on linguistic grounds only would cause problems for a number of people. At any rate, I do not believe that the expression in the text as it stands could lead to a wrong interpretation.

• 1550

Le coprésident (sénateur Forsey): D'ailleurs, vous êtes satisfaite maintenant, mademoiselle? Est-ce que le Comité est satisfait de cette conclusion? Tout le monde est d'accord?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose what we should do is print the letter from Mr. Fortier just before Miss Mayrand's statement so that it becomes apparent. Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Chairman, the next matter is SOR/72-337—Narcotic Control Regulations amendments, and we have correspondence from a Mr. C. T. Mullane, Director of Legal Services, National Health and Welfare.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do you find the text in its present form acceptable, Miss Mayrand? Does the Committee find it acceptable? Does everyone agree then?

Le coprésident (M. McCleave): Nous devrions peut-être faire imprimer la lettre de la part de M. Fortier juste avant la déclaration de M^lle^ Mayrand, en guise d'explication. D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Passons maintenant à DORS/72-337 Règlement sur les stupéfiants—Modifications, et nous avons à cet égard une lettre de la part de M. C. T. Mullane, directeur des services juridiques à la Santé nationale et Bien-être social.

[*Text*]

Mr. Eglington: Mr. Mullane has furnished the information which the Committee instructed me to ascertain, which was the use to which the regulation had been put in the preceding 12 months, the number of authorizations that have been issued and the type and numbers that have been rescinded. That information is now there. It does not appear to be a particularly extensive use of the power to make the authorizations.

The other matter is that members may recall in the discussion of these regulations the question of the Governor-in-Council delegating to the minister the power to issue authorizations came up, and Mr. Mullane in the last paragraph said:

> I have noted with interest your comments relating to delegation and would advise you that steps are being taken to remove any doubt concerning this matter.

I do not know what those steps are, but you will no doubt see them in due course when a new regulation is made.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then I suppose we should have the matter on record so that the points that were originally raised on December 19 became clear. Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Room 860,
Brooke Claxton Building
Tunney's Pasture
Ottawa, Ontario
K1A 0K9

April 3, 1975

Miss Lise Mayrand
Counsel

Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments

The Senate
Ottawa
K1A 0A4

Re: SOR/72-337, Narcotic Control Regulations—Amendment

Dear Miss Mayrand:

I acknowledge, with thanks, your letter of February 10, 1975, together with enclosure therein mentioned.

Authorizations under subsection 47(1) of the Narcotic Control Regulations are issued so that qualified investigators may pursue research into pharmacological and behavioural effects of drugs, and develop improved analytical methods. Also, certain qualified analysts are authorized to possess narcotics for the purpose of analyzing samples received from physicians.

I am advised that the following authorizations were issued under the authority of subsection 47(1) of the Narcotic Control Regulations for the year 1974:

[*Interpretation*]

M. Eglington: M. Mullane m'a envoyé des renseignements que le Comité m'a demandé d'obtenir au sujet de la façon dont le Règlement a été mis en application au cours des 12 mois précédents, à savoir, le nombre d'autorisations qui ont été émises et celles qu'on a annulées. Vous verrez ces renseignements dans sa lettre. Il paraît qu'il n'y a pas eu une demande très grande pour les autorisations.

En ce qui concerne ces règlements, le Comité se souviendra peut-être de la question de la délégation au ministre par le Gouverneur en conseil du pouvoir d'émettre des autorisations. A ce sujet, M. Mullane dit dans le dernier alinéa de sa lettre:

> Vos observations concernant la délégation m'ont vivement intéressé et je tiens à vous informer que l'on a pris des mesures afin d'éliminer tout doute relativement à cette question.

Je ne sais de quelles mesures il s'agit, mais on vous mettra au courant sans doute aussitôt qu'un nouveau règlement soit formulé.

Le coprésident (M. McCleave): A ce moment-là, il serait mieux si la lettre figurait au compte rendu de cette séance en guise d'explication des points qu'on a soulevés le 19 décembre. D'accord?

Des voix: D'accord.

Pièce 860,
Immeuble Brooke Claxton
Tunney's Pasture
Ottawa, Ontario
K1A 0K9

Le 3 avril 1975

Mademoiselle Lise Mayrand
Conseillère

Comité mixte des règlements et autres
textes réglementaires

Sénat
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Objet: DORS/72-337, Règlement sur les stupéfiants-Modification

Mademoiselle,

J'accuse réception et vous remercie de votre lettre du 10 février 1975 ainsi que des pièces jointes.

L'article 47(1) du règlement sur les stupéfiants prévoit la délivrance d'autorisations afin de permettre à des enquêteurs compétents de poursuivre leurs recherches sur les effets pharmacologiques et behavioraux des drogues et de mettre au point de meilleures méthodes d'analyse. En outre, certains analystes compétents sont autorisés à être en possession des stupéfiants aux fins de l'analyse des échantillons que leur font parvenir des médecins.

On m'informe que les autorisations suivantes ont été émises en vertu du paragraphe 47(1) du règlement sur les stupéfiants pour l'année 1974:

[*Texte*]

Description	*No. Issued*
Clinical	7
Animal	24
In Vitro	8
Summer RODA Scholarships	18

Seventeen authorizations were issued to qualified analysts for the purpose of analyzing samples received from physicians; twelve of such authorizations were rescinded in that year.

I have noted with interest your comments relating to delegation and would advise you that steps are being taken to remove any doubt concerning this matter.

Yours very truly

C. T. Mullane
Director,
Legal Services
National Health
and Welfare

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR/74-136, Mr. Chairman, Ship Routing Regulations, and a letter from the ubiquitous Mrs. M. D. Temple, Legal Adviser, (XL)—I do not know what SL refers to.

Mr. Robinson: That is a salary classification.

An hon. Member: Excelsior.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, I see. Maybe after Monday or Tuesday, Mr. Robinson, we will be able to write back and put ourselves in some comparable category.

Mr. Robinson: I am quite sure I will never be that high.

Mr. Eglington: When these regulations were before the Committee we noticed that two sections were recited as the enabling authority, Section 635 and Section 730 of the Canada Shipping Act.

Mr. Robinson: Are you satisfied with the explanations given in this letter?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson. The explanation, in effect, is that the department relies upon Section 730 for the limited categories of waters mentioned in Section 3, Paragraph B, of the regulations, and on Section 635 for all the rest, and that seems to be an amplitude of authority.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The letter will be printed. Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

March 4, 1975

Mr. G. C. Eglington, Counsel

Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments

The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

[*Interprétation*]

Description	*Nombre émis*
Clinique	7
Animale	24
In Vitro	8
Bourses RODA d'été	18

On a délivré 17 autorisations à des analystes compétents afin qu'ils puissent analyser les échantillons que leur ont fournis des médecins; on a annulé 12 de ces autorisations au cours de cette année.

Vos observations concernant la délégation m'ont vivement intéressées et je tiens à vous informer que l'on a pris des mesures afin d'éliminer tout doute relativement à cette question.

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes sentiments distingués.

C. T. Mullane
Directeur
Services juridiques
Santé nationale et
bien-être social.

Le coprésident (M. McCleave): Passons maintenant à DORS/74-136, Règlement sur l'organisation du trafic maritime. Il y a également une lettre de M^me^ M. D. Temple, qui se trouve partout en même temps, Conseiller juridique (XL): Je ne sais à quoi XL se rapporte.

M. Robinson: Il s'agit d'une classification pour le traitement.

Une voix: Excelsior.

Le coprésident (M. McCleave): Je comprends. Nous allons peut-être pouvoir nous inclure dans une catégorie semblable la semaine prochaine.

M. Robinson: Je ne sais si jamais j'atteindrai un niveau aussi élevé.

M. Eglington: Lorsque le Comité étudiait ces règlements, nous avons remarqué que deux articles, en parlant de la délégation d'autorisation, à savoir, articles 635 et 730 de la Loi sur la Marine marchande du Canada.

M. Robinson: Acceptez-vous les explications qui se trouvent dans cette lettre?

M. Eglington: Oui. Selon l'explication, le ministère se fie à l'article 730 en ce qui concerne les catégories limitées des eaux dont on fait mention à l'article 3, l'alinéa B dans le Règlement, et l'Article 635 tient compte du reste. Il semble y avoir une amplification d'autorisations.

Le coprésident (M. McCleave): La lettre va figurer au compte rendu. D'accord?

Des voix: D'accord.

Le 4 mars 1975

M. G. C. Eglington, Conseiller juridique,

Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires,

Le Sénat,
Ottawa, Ontario,
K1A 0A4

[*Text*]

Re: SOR/74-136, Ship Routing Regulations

Dear Mr. Eglington:

With respect to your letter dated Feb. 12, 1975, I will attempt to clarify our interpretation of the application of and authorization for these Regulations. When these Regulations were being prepared, it was my opinion that the requirements of the Regulations were sufficiently authorized by either paragraph 730(1)(o) in Part XX of the Canada Shipping Act or Section 635 of the Canada Shipping Act. The Order in Council making the Regulations cited both sections because it was our opinion that, with respect to all ships in Canadian waters and fishing zones, the Regulations would be considered authorized by and made under paragraph 730(1)(o) and therefore a prosecution against any ship for a contravention of the Regulations in those waters would be carried out pursuant to the provisions in Part XX of the Canada Shipping Act. With respect to a Canadian ship outside those Canadian waters or fishing zones, an alleged violation would be carried out pursuant to the provisions appropriate to Part XIV of the Canada Shipping Act.

I trust that this explanation is satisfactory to you.

Yours very truly

M. D. Temple (Mrs.)

Legal Adviser (XL)

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Chairman, the next one raises a bit of a difficulty, and I think we have to make a decision on perhaps off-microphone hearings with regard to the National Employment Service Regulations. I gather from talking to Mr. Eglington before the meeting that he had some conversations with officials who preferred not to be directly put on record. That means, in effect, that we have to decide whether that sort of conversation can be carried on with our counsel, for example, so could we defer that as perhaps a rather important issue until the end of this meeting. Is that agreeable? This deals with National Employment Service Regulations, SOR/74-500. Am I correct that this is the way you want to make that point?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

Mr. Robinson: Did you want to have a discussion off the record?

Mr. Eglington: The actual matter concerns not those regulations but immigration special relief regulations, but those matters are mentioned in the letter that was written about the National Employment Service Regulations.

• 1555

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, perhaps we could deal with it now. I suppose, first of all, we can print the record that has come in to us from Mr. Warren Black, the Director of Legal Services. All right, now, people have had an opportunity to read that letter. Is it agreed that we now go off record so that Mr. Eglington can explain to us the problem that he faced? Agreed?

[*Interpretation*]

Objet: DORS/74-136, Règlement sur l'organisation du trafic maritime

Monsieur,

Suite à votre lettre datée du 12 février 1975, je vais tenter de clarifier notre interprétation de l'application du Règlement et des pouvoirs en vertu desquels il est appliqué. Lorsque ce Règlement était en cours de préparation, je croyais que l'article 635 ou l'alinéa 730(1)(o) de la partie XX de la Loi sur la marine marchande du Canada autorisait l'application des conditions du Règlement. Le décret du Conseil promulguant le Règlement citait les deux articles, parce que, selon nous, pour tous les navires se trouvant dans les zones de pêche et eaux canadiennes, on considérerait que le Règlement était autorisé et applicable en vertu de l'alinéa 730(1)(o) et que, par conséquent, un procès pouvait être intenté, en vertu des dispositions de la partie XX de la Loi sur la marine marchande du Canada, contre tout navire qui aurait enfreint le Règlement dans ces eaux. Quant aux navires canadiens se trouvant hors des eaux ou zones de pêche canadiennes, une infraction présumée serait portée en vertu des dispositions correspondantes de la partie X1V de la Loi sur la marine marchande du Canada.

J'espère que cette explication sera à votre entière satisfaction.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Conseiller juridique (XL)

M. D. Temple (Mme)

Le coprésident (M. McCleave): La question suivante pose des problèmes, et il nous faudrait peut-être décider de tenir une séance sans microphone afin de discuter du Règlement sur la Service de placement national. M. Eglington me sisait avant la séance qu'il parlait avec certains fonctionnaires qui préféreraient que leurs observations ne firurent pas au compte rendu. De fait, cela signifie qu'il nous faut décider si un entretien de ce genre peut se faire dans la présence de notre conseiller juridique. Peut-être pourrions-nous réserver cette question jusqu'à la fin de la séance. D'accord? Il s'agit du DORS/74-500, Règlement—Service de placement national. Est-ce ainsi qu'il faut procéder?

M. Eglington: Oui.

M. Robinson: Aimeriez-vous que les discussions ne figurent pas au compte rendu?

M. Eglington: De fait, il s'agit non pas de ce Règlement, mais du règlement spécial portant sur l'immigration. On en parle dans la lettre qu'on a rédigée au sujet du Règlement portant sur le Service national de placement.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pourrions peut-être nous en occuper tout de suite. Je suppose, tout d'abord, que nous pouvons imprimer les documents que nous a fournis M. Warren Black, le directeur du Service juridique. Nous avons eu l'occasion de lire cette lettre. Est-ce que vous êtes d'accord pour que nous siégions à huis clos afin que M. Eglington puisse nous expliquer le problème auquel il s'est heurté? D'accord?

[*Texte*]

305 Rideau Street
OTTAWA, Ont.
K1A 0J9

April 4, 1975

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,

Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,

THE SENATE,
OTTAWA, Ont.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

During our recent meeting, you asked me for an explanation of the words "his special problems or needs" in section 6(2) of the National Employment Service Regulations, as well as for an indication of the authority under which the Governor in Council enacts orders in council commonly referred to as "Special Relief Regulations".

The Department has avoided a precise definition of the term "special problems or needs" because any precise definition would serve ultimately as a limitation. While there is no formal departmental instruction presently in force, this expression is interpreted to mean any personal, social or economic factors which, in the opinion of the Manpower Counsellor, based on the information available to him, impede the client's ability to obtain, retain, or adjust to suitable employment.

With respect to the Special Relief Regulations, the authority for the enactment of such orders in council is contained in the introductory words of section 57 of the Immigration Act.

I trust that this information will be satisfactory for your purposes.

Yours very truly,

Warren Black,
Director, Legal Services

Mr. Robinson: Should there not be some discussion about the content of the letter first, or is that secondaire?

Mr. Eglington: My comments go to the third paragraph only.

Mr. Robinson: To the third paragraph. Oh, well, I felt, as far as paragraph 2 is concerned, that the explanation was really satisfactory. If this is what they have in their minds when they are using this terminology, then I really have no objection to it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. At least for the record itself we know that the problem that arises deals with the special relief regulations. As Mr. Black says in his letter, the authority for the enactment of such Orders in Council is contained in the introductory words to Section 57 of the Immigration Act.

[*Interprétation*]

305, rue Rideau
OTTAWA (Ontario)
K1A 0J9

Le 4 avril 1975

M. G. C. Eglington
Conseiller juridique

Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires

SÉNAT
OTTAWA, Ontario
K1A 0A4

Monsieur,

Au cours de votre récente réunion, vous m'avez demandé une explication des termes «de ses besoins ou problèmes particuliers» qui figurent au paragraphe (6)(2) du Règlement sur le Service national de placement, ainsi qu'une indication de l'autorisation en vertu de laquelle le Gouverneur en conseil promulgue des arrêtés en conseil qu'on appelle couramment «règlements d'aide spéciale».

Le ministère n'a pas voulu définir précisément l'expression «de ses besoins ou problèmes particuliers» parce que toute définition précise constituerait en dernier ressort une limite. Actuellement, aucune instruction officielle du Ministère n'est en vigueur; cette expression est interprétée de manière à signifier tout facteur personnel, social ou économique qui, de l'avis du conseiller en main-d'œuvre et d'après les renseignements qu'il a en main, empêche le client d'obtenir et de conserver un emploi qui lui convient, ou de s'y adapter.

Quant à la promulgation des règlements d'aide spéciale, le préambule de l'article 57 de la Loi sur l'immigration en confère l'autorisation au gouverneur en conseil.

J'espère que ces renseignements seront utiles, et je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur du
service juridique
Warren Black

M. Robinson: Est-ce qu'il ne faudrait pas d'abord discuter du contenu de la lettre ou est-ce que c'est secondaire?

M. Eglington: Mes commentaires touchent le troisième paragraphe seulement.

M. Robinson: Le troisième paragraphe. Eh bien, il m'a semblé que l'explication pour le deuxième paragraphe était satisfaisante. Si c'est ce à quoi ils pensent lorsqu'ils emploient ces termes, je n'ai pas d'objection.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Au moins, pour le procès-verbal, nous savons que le problème porte sur les règlements d'aide spéciale. Comme l'indique M. Black dans sa lettre, le préambule de l'article 57 de la Loi sur l'immigration confère l'autorisation de la promulgation de ces règlements.

[*Text*]

After discussion, briefly, of a matter raised in the letter from Mr. Black to Mr. Eglington, the counsel of the Committee, it is suggested that the joint chairmen of your Committee speak to the joint chairmen of the Committee which is dealing with matters relating to immigration and see if the problem can be resolved, as we believe it can, satisfactorily.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you. Mackenzie King could not have done better.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I was wondering where that voice was coming from, Mr. Joint Chairman.

The next matter is SOR/75-10 Tobacco Regulations, before the Committee on February 20; and there is an exchange between Mr. Eglington and Mr. F. E. Light, Chief of the Legislation Division of the Department of National Revenue, Customs Operations branch, and those two letters can go on record.

• 1605

Mr. Eglington: Do you think it is necessary to put them on record? I only really sent them up to the Committee just to keep everybody fully informed of the progress . . .

Mr. Robinson: We are satisfied with the explanation that we have received in connection with this inquiry.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think, Mr. Robinson and Mr. Eglington, that you are absolutely right, so we will not clutter up our records.

The next matter on the old list would be SR/74-127: Mr. Light to Mr. Eglington, and Mr. Eglington to Mr. Light. This deals with Commercial Samples Remission Order, SR/74-127, which had appeared originally before the Committee on February 6.

There is a fair amount of material in this regard, including the comment of counsel with regard to this particular order made under the Financial Administration Act. Mr. Eglington, am I right in reading your mind that we should probably publish these three or four pages—and would you like, then, to sum them up briefly for the members of the Committee.

March 26, 1975

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,

Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,

The Senate,
OTTAWA, Ontario.
K1A 0A4

Dear Sir:

This is further to my letters of March 6th and March 24, 1975 relative to the Commercial Samples Remission Order, SI/74-127, and the comment in my letter of March 6th about whether the remission order in question is a statutory instrument.

The point was mentioned merely to draw attention to the fact that we know the point exists. We are inclined to let the Standing Joint Committee interpret any question as to whether or not this particular Order, and any similar remission orders, are in fact, statutory instruments. We certainly do not want to give the impression that we are trying to interpret their jurisdiction in any manner. Indeed, we are very interested in ensuring that Departmental regulations and statutory instruments meet all the necessary requirements.

[*Interpretation*]

Après une brève discussion du problème soulevé par la lettre de M. Black à M. Eglington, conseiller juridique du Comité, il est suggéré que les coprésidents du Comité tentent de résoudre le problème en en discutant avec les coprésidents du Comité responsable des questions d'immigration.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci. Mackenzie King n'aurait pas fait mieux.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce bien vous qui avez dit cela, monsieur le coprésident?

La question suivante concerne le DOS/75-10, les règlements du tabac, examinés par le Comité le 20 février; il s'agit d'une discussion entre M. Eglington et M. F. E. Light, chef de la Division législative du ministère du Revenu national, Direction des opérations douanières; ces deux lettres peuvent être jointes au procès-verbal.

M. Eglington: Croyez-vous que ce soit nécessaire de les faire verser au dossier? Je ne les ai présentés au Comité que pour que tous soient informés des progrès . . .

M. Robinson: Nous sommes satisfaits des explications qu'on a fournies relativement à cette affaire.

Le coprésident (M. McCleave): Messieurs Robinson et Eglington, je crois que vous avez tout à fait raison et que rien ne sert d'encombrer nos procès-verbaux.

Il sera maintenant question du TR/74-127: de M. LIght à M. Eglington et de M. Eglington à M. Light. Il s'agit du décret de remise visant les échantillons commerciaux, TR/74-127, dont le Comité a d'abord parlé le 6 février.

Il y a plusieurs documents à ce sujet, y compris l'avis de l'avocat-conseil en ce qui concerne ce décret édicté en vertu de la loi sur l'administration financière. Monsieur Eglington, ai-je raison de croire qu'on devrait faire annexer ces trois ou quatre pages et, en ce cas, pourriez-vous les résumer pour les membres du Comité.

Le 26 mars 1975

M. G. C. Eglington,
Avocat conseil,

Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires,

Le Sénat,
Ottawa, (Ontario).
K1A 0A4

Monsieur,

La présente fait suite à mes lettres du 6 et du 24 mars 1975 au sujet du décret de remise visant les échantillons commerciaux, SI/74-127, et du commentaire que j'ai formulé le 6 mars à savoir: le bon de remise en question est-il un texte réglementaire.

Nous n'avons soulevé ce point que pour vous signaler que nous savions qu'il existait. Nous sommes enclins à laisser le Comité mixte permanent décider dans chaque cas si un décret particulier ou tout décret de remise similaire, constitue ou non effectivement un texte réglementaire. Nous ne voulons certainement pas donner l'impression que nous essayons, en aucune façon, d'interpréter leur champ d'application. En fait, nous tenons beaucoup à ce que les règlements et textes réglementaires du ministère satisfassent à toutes les exigences nécessaires.

[*Texte*]

I trust this reply clarifies our position in this matter.

Yours truly,

F. E. Light,
Chief,
Legislation Division.

March 13, 1975

F. E. Light, Esq.,
Chief,

Legislation Division,
Customs Operations Branch,

Department of National Revenue,
Connaught Building, Mackenzie Avenue,
Ottawa, Ontario K1A 0L5

Re: SI/74-127, Commercial Samples Remission Order
Your file No. 1410-0

Dear Mr. Light:

Thank you very much for your letter of the 6th instant, which I shall take time to consider. On page 3 you refer to the "debatable assumption that the Remission Order in question is a statutory instrument". I shall be more than happy if you will comment on that assumption, if that course commends itself to you. You will appreciate that if the Order is not a statutory instrument the Standing Joint Committee has no business to be scrutinizing it and I think that, since you cast some doubt upon the status of the Order, it would be best if the matter were dealt with fully and openly.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

March 6, 1975

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,

The Senate,
OTTAWA, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington,

I refer to your letter of February 6th and the subsequent meeting in your office on February 13th concerning the Committee's comments relative to SI/74-127, the Commercial Samples Remission Order.

Initially, I would like to supply some background information with respect to the Order in question. In 1952 the GATT sponsored the International Convention to Facilitate the Importation of Commercial Samples and Advertising Material which came into force in 1955. The convention provides for the temporary free importation by residents and non-residents of commercial samples when imported solely for the purpose of being exhibited or demonstrated to solicit orders for similar goods to be supplied from outside Canada. The convention is one of a number of agreements that have been signed by member nations to the GATT.

[*Interprétation*]

J'espère avoir réussi à préciser notre attitude à cet égard et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le chef de la Division de la Législation,

F. E. Light

Le 13 mars 1975

M. F. E. Light,
Chef,

Division de la législation,
Direction des opérations douanières,

Ministère du Revenu national,
Édifice Connaught, Avenue Mackenzie,
Ottawa, (Ontario). K1A 0L5

Objet: SI/74-127, Décret de remise visant les échantillons commerciaux
Votre référence nº 1410-0

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 6 courant, dont je vais maintenant vous entretenir. Vous parlez à la page 3, de «l'affirmation discutable, selon laquelle le décret de remise en question est un texte réglementaire». Je serais heureux de connaître votre avis au sujet de cette affirmation, si cette voie s'impose à vous. Car si le décret n'est pas un texte réglementaire, vous comprendrez que le Comité mixte permanent n'a pas à l'examiner et puisque vous doutez un peu de la nature du décret, il serait préférable que la question soit traitée entièrement et ouvertement.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington,
Avocat-conseil.

Le 6 mars 1975

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique,
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires

Le Sénat
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

La présente a trait à votre lettre du 6 février et à la rencontre qui a eu lieu dans votre bureau le 13 février à propos des commentaires du Comité sur le TR/74-127, Décret de remise visant les échantillons commerciaux.

J'aimerais tout d'abord vous fournir des renseignements de base sur le décret en question. En 1952, le GATT a parrainé la Convention internationale pour faciliter l'importation d'échantillons commerciaux et d'articles publicitaires qui est entrée en vigueur en 1955. La convention permet à des résidents et non résidents d'importer gratuitement, et temporairement des échantillons commerciaux aux seules fins d'exposition ou de démonstration en vue de rechercher des commandes de marchandises semblables qui seront importées au Canada. Elle est l'une des ententes conclues par les pays signataires du GATT.

[*Text*]

Cabinet approved Canada's accession to this convention on April 11, 1974 and Canada formally acceded on June 12, 1974. The Commercial Samples Remission Order was therefore required to enable Canada to comply with the provisions contained in the convention.

As you have pointed out in your letter, the question raised by the Committee involves subsection 4(2) of the Order which authorizes the Deputy Minister, in any case where he considers it appropriate, to extend the one year period mentioned in paragraph 4(1)(f) by such additional period and on such terms and conditions as he may fix. You will appreciate that we are dealing here with commercial samples imported on a *temporary basis* for demonstration to prospective customers for the purpose of soliciting orders only, and situations requiring the sample to remain in Canada beyond one year would, in my opinion, be very minimal. In the odd instance, however, certain unpredictable circumstances could arise necessitating the retention of a sample in Canada for a specific period beyond the year and, while you will recall we discussed a few of these in your office, I would again like to outline them here.

1. An aircraft is imported under this Order for demonstration to prospective customers and just prior to the expiration of the one year temporary authorization granted by the Order, it develops serious repair problems which require particular parts or equipment not available in Canada. They are only available from abroad and obtaining them will involve a waiting period. There is no method by which the aircraft may be exported without the necessary part, and we have no alternative but to allow it to remain in Canada until the repairs can be effected.

2. A sales agent imports a large unit such as an earth mover or a piece of mine drilling equipment under the Order, with the intention of demonstrating it at various pre-arranged locations across Canada to prospective customers. Toward the expiry of the one year limit he finds there is an additional prospective customer interested in a demonstration, and, in view of the distance to border, and resultant excessive costs in exporting the unit and bringing it back into Canada, he requests a one month extension.
3. A specially designed snow vehicle is imported under the Order for demonstration in the Northwest Territories, for example, and at the expiry of the maximum time limit, unexpected climatic conditions prevail which negate any possibility for exporting the unit within the prescribed period.
4. A nation wide transportation strike could prevent exportation of goods imported under this Order, if such strike took place toward the expiry of the one year period with respect to a particular importation.

As I mentioned above, situations such as these would certainly not be every day occurrences, but I think you will agree the possibility exists where extenuating circumstances could, in certain instances, necessitate retention of a sample in Canada beyond the authorized time limit. Without the provision in the Order whereby the Deputy Minister could extend the time limit, two courses of action would be open to us. One would be, of course, to insist on exportation of the article, which, in the case of 1, 3 and 4 above, would be impracticable. In the case of 2, it could

[*Interpretation*]

Le Cabinet a approuvé l'adhésion du Canada à cette convention le 11 avril 1974, et le Canada l'a officiellement signée le 12 juin de la même année. Le décret de remise des échantillons commerciaux était donc nécessaire afin de permettre au Canada de se plier aux dispositions de la convention.

Comme vous l'avez souligné dans votre lettre, la question soulevée par le Comité concerne le paragraphe 4(2) du décret qui autorise le sous-ministre chaque fois qu'il le juge à propos, de proroger le délai d'un an, mentionné à l'alinéa 4(1)f) aux conditions qu'il fixera. Remarquez que nous traitons ici des échantillons commerciaux importés *temporairement* pour des démonstrations aux clients éventuels et cela uniquement afin de rechercher des commandes; donc les cas où il faudrait que les échantillons restent au Canada pendant plus d'un an seraient, à mon avis, très peu nombreux. En de rares occasions cependant il pourrait survenir des circonstances imprévisibles nécessitant la prolongation pour une période donnée au delà d'un an, du séjour d'un échantillon au Canada et, même si nous en avons déjà discuté dans votre bureau, j'aimerais les exposer à nouveau.

1. Un avion est importé, en vertu de cette ordonnance, pour être montré à d'éventuels clients et, juste avant l'expiration de l'autorisation temporaire d'un an accordée selon cette ordonnance, il se présente de sérieux problèmes de réparations qui exigent des pièces ou l'équipement qu'on ne trouve pas au Canada. On ne les trouve qu'à l'étranger et il faudra en attendre la livraison. Il n'est pas question d'exporter l'avion, sans les pièces nécessaires, et nous n'avons d'autre choix que de permettre qu'il reste au Canada jusqu'à ce que les réparations soient effectuées.
2. Un détaillant importe une machine lourde, une charrue ou une pièce de forage minier, en vertu de l'ordonnance, avec l'intention de les montrer à des clients éventuels dans des endroits prévus à travers le Canada. Vers la fin du délai permis d'un an, il trouve un autre client intéressé à voir une démonstration et, vu la distance jusqu'à la frontière, et les frais excessifs que lui causeraient l'exportation de la machine et son rapatriement au Canada, il demande une prorogation d'un mois.
3. Une autoneige d'un modèle spécial est importée, conformément à l'ordonnance, pour être exposée, disons dans les Territoires du Nord-Ouest, et, à l'expiration du délai permis, des conditions climatiques imprévues empêchent l'exportation de la machine dans le délai prévu.
4. Une grève des transports à l'échelle nationale pourrait empêcher l'exportation de biens importés, en vertu de cette ordonnance, si elle se produisait vers la fin du délai d'un an accordé pour une importation en particulier.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, il ne se présente pas tous les jours des cas de ce genre, mais vous conviendrez, je pense, qu'il se peut que des circonstances atténuantes exigent dans certains cas qu'on retienne un véhicule au Canada, au-delà du délai prescrit. S'il n'y a pas dans l'ordonnance une disposition qui permette au sous-ministre de proroger le délai, deux choix s'offrent à nous. Dans le premier, on pourrait exiger l'exportation de l'objet, qui dans les hypothèses 1, 3 et 4, serait impossible. Dans le cas numéro 2, ce choix vaudrait à l'importateur des frais exces-

[*Texte*]

impose excessive costs on the importer for, in order to demonstrate the equipment to the additional prospective customer, he would be required to move the unit to the border, export it, and immediately re-import it under the provisions of the same Order.

The other course of action would be to approach Council for a special Order in Council to extend the time limit for the required period. You will appreciate the excessive costs and time involved in preparing and processing Orders in Council, which factors are eliminated by the existence of subsection 4(2).

Incidentally, the present Articles for Special Use Regulations made by Order in Council P.C. 1973-745 of March 27, 1973 contain in subsection 4(1) a parallel provision to the one in the Commercial Samples Remission Order authorizing the Deputy Minister to extend the period of importation beyond the one year period. These Articles for Special Use Regulations provide, among other things, for the temporary importation of articles for repair, overhaul, adjustment or testing. In the case of these regulations, situations have actually arisen where large machines and engines have been imported for repair and, due to unforeseen and unpredictable circumstances, the importer was unable to obtain the necessary repair parts. It was then necessary for the importer to request an extension of one or more months beyond the twelve month period. Since the authority was contained in the Regulations, it was not necessary to obtain a special Order in Council.

As to the legal issues raised in your enquiry (which proceeds upon the debatable assumption that the Remission Order in question is a Statutory Instrument—something you have not asked to be commented upon), legal advice has been sought, and we make the following observations and take the following position.

The act in question—that is, the remitting of the tax, is an executive and not a legislative act; (the *Financial Administration Act*—section 17 says that "The Governor in Council may remit a tax . . .") so that certain legal requirements in respect of Acts of that character are not applicable in this case.

The *Financial Administration Act*, section 17, says simply that the remission "may be total or partial, conditional or unconditional". From this we do not conclude that all the conditions must necessarily be set out in the Remission Order itself. (As we would have if, for example, the Act had said that the Remission was to be "subject to such conditions as the Governor in Council may prescribe"). Hence, we take the authority to be broad enough to permit the settling of conditions either *by* the Governor in Council, or in some fashion, directly authorized by him—something that might be, and in the present case is felt to be, required where cases are likely to come forward in unpredictable numbers and in unforseeable variety.

Next, the discretion seen here, and exemplified by the words "where he considers it appropriate", and "on such terms and conditions as he may fix" is more apparent than real. It could never be exercised to thwart the purpose of the Order—as for example, to change the character of the goods from samples into goods for home consumption, or authorize their entry duty free. To do so would be an abuse and beyond the scope of the authority.

[*Interprétation*]

sifs parce que, pour faire une démonstration de son équipement à un client éventuel, il serait forcé d'amener le véhicule à la frontière, de l'exporter, et de le réimporter immédiatement, conformément à la clause de la même ordonnance.

Le deuxième choix consisterait à demander au Conseil un décret spécial pour proroger le délai prescrit. Vous vous rendrez compte de la dépense excessive de temps et d'argent en vue de la préparation et de l'élaboration des décrets en conseil et que l'on pourrait éviter par l'addition de l'alinéa 4(2).

Soit dit en passant, les articles actuels concernant le règlement sur l'usage spécial établis par décret du conseil C.P. 1973-745 du 27 mars 1973 contiennent au paragraphe 4(1) une disposition parallèle à celle de l'ordonnance de remise sur les échantillons commerciaux autorisant le sous-ministre à prolonger la période d'importation au delà de la période d'un an. Ces articles prévoient entre autre l'importation temporaire d'articles pour la réparation, la remise en état, le réglage ou la mise à l'épreuve. Dans le cas de ces règlements, il est arrivé que de grosses machines et de gros moteurs aient été importés en vue de réparation mais pour lesquels, en raison de circonstances imprévues et imprévisibles, l'importateur n'a pu obtenir les pièces nécessaires. Il a alors fallu que l'importateur demande une prolongation d'un mois ou plus en plus de la période de douze mois. Comme cette autorisation était prévue dans le règlement, il n'a pas été nécessaire d'obtenir un décret du conseil spécial.

Pour ce qui est des questions d'ordre juridique soulevées dans votre demande (qui porte sur l'hypothèse discutable que l'ordre de remise en question est un texte réglementaire—question que vous ne nous avez pas demandé de commenter) nous avons pris conseil et faisons donc les observations suivantes et adoptons la position ci-après:

L'acte en question—c'est-à-dire la remise fiscale est un acte exécutif et non pas législatif; (*Loi sur l'administration financière*—article 17, stipule que «Le gouverneur en conseil peut remettre tout impôt . . .») si bien que certaines conditions juridiques concernant les lois de cette nature ne sont pas applicables dans ce cas.

La *Loi sur l'administration financière* dit tout simplement à l'article 17 que la remise «peut être totale ou partielle, conditionnelle ou absolue». Nous n'en concluons pas que toutes les conditions doivent nécessairement se trouver dans l'ordre de remise en tant que tel. (Comme nous l'aurions fait si, par exemple, la loi avait dit que la remise devait être «assujettie à toutes conditions que le gouverneur en conseil peut prescrire»). Donc, nous nous permettons d'être assez larges pour autoriser l'établissement de conditions *par* le gouverneur en conseil ou, d'une certaine manière, directement autorisées par lui—quelque chose qui pourrait être, et que nous estimons être dans le présent cas, exigé dans certains cas qui surviendront probablement en nombres imprévisibles et qui seront très variés.

Ensuite, le pouvoir discrétionnaire qu'on voit ici, et mis en valeur par les mots «quand il le juge approprié» et «selon les modalités qu'il peut établir» sont plus apparentes que réelles. On ne pourrait jamais l'exercer pour aller à l'encontre du but de l'ordonnance—comme par exemple pour transformer des échantillons en biens de consommation ou autoriser leur entrée exemptée de douane. Procéder ainsi serait un abus et irait au-delà de l'autorité conférée.

[*Text*]

Nor, could the goods be authorized to be sold in Canada—this would thwart the sense of the Order itself which deals with samples—not goods for sale.

It should be noted as well that the Deputy's authority is given only in respect of an extension of time to meet the requirement of exportation. He cannot fix any condition that eliminates the requirement to export—or that does so by so extending the time as to achieve that effect for all practical purposes—as for example, if he extended the time to export a sample motor vehicle by (say) fifteen (15) years. As a result, we should say that the Deputy Minister's view of appropriateness must be related to the time element.

In conclusion, may we draw your attention to an article by E. A. Driedger in 38 C.B. Review 1 on Subordinate Legislation where, at pages 21 and 22, after quoting examples of cases that go both ways, he concludes that:

> "The result would appear to be that there is no rule or presumption for or against sub-delegation and that in each case it is a question of interpretation of the language of the particular statute".

Our view of the interpretation of Section 17 of the *Financial Administration Act* and of the Remission Order in question, is that the Act is broad enough to permit the assignment to the named Deputy Minister of a power to set the conditions in the restricted fashion noted above.

Yours truly,

F. E. Light,
Chief,
Legislation Division.

SI/74-127

COMMERCIAL SAMPLES REMISSION ORDER

Financial Administration Act
P.C. 1974-2523

January 15, 1975

Section 17 of the Financial Administration Act reads, in its relevant parts, as follows: (The complete section is attached.)

> "(1) The Governor in Council, on the recommendation of the Treasury Board whenever he considers it in the public interest, may remit any tax, fee or penalty.
>
> (2) A remission pursuant to this section may be total or partial, conditional or unconditional—"

Section 4 of the Order enumerates six conditions subject to which remission shall be granted (paragraphs (a)—(f), subsection (1)). Subsection 2 of section 4 purports to give to the Deputy Minister of National Revenue the power to extend the time-limit condition and to do so upon the imposition of further terms and conditions. The issue of delegation is raised once more. Does the power in the Governor in Council to specify conditions for the remission of customs duty extend to empowering the Deputy Minister of National Revenue, who is not even one of the Crown's advisers or sworn of the Council, to vary one of those conditions by making it less stringent, and to do so upon further terms and conditions set, not by the Governor in Council but by the Deputy Minister himself? The Act does seem to contemplate remission and setting of conditions for remission by the Governor in Council only.

[*Interpretation*]

On ne pourrait autoriser non plus la vente de ces articles au Canada—cela irait à l'encontre du sens du décret lui-même qui porte sur les échantillons et non pas sur les biens en vente.

Il faut également signaler que l'autorisation du sous-ministre n'est accordée qu'à l'égard d'une prolongation destinée à répondre aux conditions d'exportation. Il ne peut pas fixer une condition qui supprime l'obligation d'exporter—ou qui permette de prolonger le temps requis de manière à supprimer l'obligation à toute fin utile—qui permette, par exemple de prolonger de 15 ans le temps requis pour l'exportation d'un véhicule automobile échantillon. En conséquence, l'opinion émise par le sous-ministre n'est juste que si l'on tient compte de l'élément temps.

En terminant, je tiens à porter à votre connaissance un article de E. A. Driedger, paru dans la *Review 1 on Subordinate Legislation 38 C.B.* article dans lequel, aux pages 21 et 22, après avoir cité des exemples allant dans les deux sens, l'auteur en arrive à la conclusion suivante:

> «Il semblerait, en conséquence, qu'il n'existe aucune règle ni aucune présomption pour ou contre la sous-délégation, et qu'il faille, dans chaque cas, interpréter le texte de la loi correspondante.»

D'après notre interprétation de l'article 17 de la *Loi sur l'administration financière* et de l'Ordre de remise, il semblerait que la Loi soit assez souple pour que le pouvoir de fixer les conditions, compte tenu des restrictions ci-dessus, puisse être accordé au sous-ministre concerné.

Agréez, Monsieur, mes salutations distinguées.

F. E. Light
Chef
de la Division législative

TR/74-127

DÉCRET DE REMISE VISANT LES ÉCHANTILLONS COMMERCIAUX

Loi sur l'administration financière
C.P. 1974-2523

Le 15 janvier 1975

Les parties pertinentes de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière se lisent ainsi:

> «(1) Sur la recommandation du conseil du Trésor, le gouverneur en conseil peut, chaque fois qu'il le juge d'intérêt public, remettre tout impôt, droit ou peine.
>
> (2) Une remise selon le présent article peut être totale ou partielle, conditionnelle ou absolue . . .»

A l'article 4 du décret on énumère six conditions nécessaires pour qu'une remise soit accordée (alinéas (a) à (f) du paragraphe (1)). Le paragraphe 2 de l'article 4 a pour objet de donner au sous-ministre du Revenu national le pouvoir de proroger le délai aux conditions qu'il fixera. La question de la délégation de pouvoirs est une fois de plus soulevée. Les pouvoirs dont est investi le gouverneur en conseil pour fixer les conditions auxquelles des remises de frais de douanes seront accordées lui permettent-ils d'autoriser le sous-ministre du Revenu national, qui n'est même pas un conseiller de la Couronne et qui n'a pas été assermenté devant le Conseil, à modifier l'une de ces conditions en la rendant moins rigoureuse, et à le faire selon des modalités qui auront été fixées non pas par le Gouverneur en conseil, mais par le sous-ministre lui-même? La Loi ne semble accorder qu'au gouverneur en conseil des pouvoirs

[*Texte*]

Even if the delegation were to be regarded as lawful, it might still be considered to constitute an unusual or unexpected use of section 17 in that remissions of taxes are exceptional classes of case and a discretion as to when they will and will not be granted (by the alteration or imposition of conditions) ought not to be vested in a civil servant at least in the absence of stated criteria to which he should direct his mind in coming to a decision.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, the final letter that was received on March 26: is this not the culmination of it where it is in effect turned over to this Committee to decide whether an order is a statutory instrument or a regulation? This is what I would like to have some clarification on from our counsel. There seems to be one more step to go, as I see it.

Mr. Eglington: I was going to deal with that part first.

Mr. Robinson: Oh, I see. Fine.

Mr. Eglington: In this particular instance, I would be particularly strongly of the view that this order is a statutory instrument, for one reason which, may be unique to this type of regulation—it may not relate to the other orders, so-called, that we have run into before—and that is that, surprisingly enough, this remission order is in fact the implementation of an international obligation, international agreement: the General Agreement on Tariffs and Trade; and no international agreement is binding as part of the law of Canada until it has been implemented. And I must admit it came as a surprise to me to find out that treaties and international agreements were implemented by subordinate legislation. I suppose that is because of too many years doing law in books and not in the world, but I found that, I must admit, very surprising.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Excuse me, just for clarification. Do you mean by actual ratification in Parliament?

Mr. Eglington: Implementation in Parliament.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Which means passing a resolution agreeing to a treaty?

Mr. Eglington: No. The treaty or agreement is concluded by the Crown or the government abroad. Parliament, normally—I think it is the invariable practice in Canada—resolves that ratification be approved. If the treaty goes on and is to have any internal effect inside Canada, it must then be implemented—the terms of it must be enacted as law: like the Migratory Birds Convention or the Northwest Atlantic Fisheries Convention; there is normally a statute passed with the treaty or the agreement in a schedule to the act. But evidently this is also done by subordinate legislation.

The argument that we have apparently been given with respect to some orders is that they are not statutory instruments for various reasons; but in this particular instance, the agreement which lies behind this order, could not have any effect at all unless the order that implemented it was in fact a law and had a general legislative effect.

[*Interprétation*]

d'attribution de remises et de fixation des conditions de celles-ci.

Même si cette délégation de pouvoirs est considérée comme légale, elle constituerait tout de même fort probablement un exemple inhabituel ou inattendu d'emploi de l'article 17, puisque les remises d'impôt sont des catégories de cas exceptionnelles et que les pouvoirs de les accorder ou de ne pas les accorder (par la modification des conditions ou par l'imposition de nouvelles conditions) ne devraient pas être confiés à un fonctionnaire, surtout en l'absence de critères définis qui lui permettraient au moins d'orienter ses décisions.

M. Robinson: Monsieur le président, la dernière lettre que j'ai reçue est datée du 26 mars: il s'agit donc de savoir s'il revient à ce Comité de décider si un décret est un texte réglementaire ou un règlement. J'aimerais connaître l'avis de notre avocat-conseil à ce propos. Il me semble qu'il y a encore une étape à franchir.

M. Eglington: J'allais justement traiter de cela tout d'abord.

M. Robinson: Oh, c'est parfait.

M. Eglington: En ce cas précis, je crois qu'il s'agit d'un texte réglementaire puisque ce décret de remise n'est que la mise en œuvre d'un engagement ou accord international, soit celui du GATT; aucun accord international n'engage comme faisant partie des lois du Canada jusqu'à ce qu'on le mette en œuvre. Je dois avouer que j'ai été surpris d'apprendre que les traités et les accords internationaux étaient mis en œuvre par voie de règlements. C'est peut-être parce que j'ai passé trop de temps avec mon nez dans les livres plutôt que dans des situations réelles, mais je dois avouer que cela m'a surpris.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous demande pardon, mais que voulez-vous dire exactement par entérinement du Parlement?

M. Eglington: Mise en œuvre par le Parlement.

Le coprésident (M. McCleave): Ce qui veut dire qu'on adopte une résolution pour accepter un traité?

M. Eglington: Non. Le traité ou l'accord est scellé par la Couronne ou les représentants du gouvernement à l'étranger. Ensuite, je crois que c'est la façon habituelle dont les choses se passent au Canada, le Parlement décide d'adopter cette ratification. Ensuite, si on veut que les termes du traité aient force de loi à l'intérieur du Canada, on doit le mettre en œuvre—on doit adopter une loi à cet effet: comme pour la Convention concernant les oiseaux migrateurs ou la Convention pour les pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest, on adopte habituellement une loi où on retrouve le traité ou l'accord en appendice. Mais je constate qu'on procède aussi par voie de règlements.

L'argument dont on se sert concernant certains décrets porte que ce ne sont pas des textes réglementaires pour différentes raisons; cependant, en ce cas précis, l'accord sur lequel se fonde ce décret n'a aucune validité à moins que le décret dont on se sert pour le mettre en œuvre ne soit une loi ou n'ait une portée juridique générale.

[*Text*]

In this particular instance, I am convinced that it must be a statutory instrument. It was for that reason that I had that exchange with Mr. Light—I wanted to see what thinking lay behind it.

Mr. Robinson: In the future, is it anticipated that this Committee will make the decision or is the department concerned going to do so?

• 1610

Mr. Eglington: Mr. Light is very co-operative and very anxious to do whatever it is the Committee wants and he is not very interested in making picayune points. I had a meeting with Mr. Light and the principal legal officer at the Customs and Excise and another gentleman from the Customs and Excise, and numbers of legal points were raised. But there were several raised that have not been carried forward in the correspondence. So I take it that Mr. Light has decided not to press those.

We still have not resolved, in a sense, the general problem of the definition of a statutory instrument. But in this particular instance Mr. Light is not making that point and I cannot myself see how it can be taken.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think if we get into the fact that he has abandoned the position—if I can call it that—it still does not mean that we can bind all other government departments and so on.

Mr. Eglington: Exactly.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So some time we have to face the problem that is contained in this material but perhaps this is not the time to face it. Am I being realistic in that?

Mr. Robinson: I get the impression, Mr. Chairman, that what he is saying in the letter, in effect, is that he may not be sure whether an order is a statutory instrument or a regulation. I get the impression he is leaving it up to the Committee in the final analysis to tell him. I do not think we want to be left in that position, I think the department should go ahead and . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Make up its mind.

Mr. Robinson: . . . make up its mind.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Make its submission.

Mr. Robinson: Then if we disagree with it, we will make that point known.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that is part of what I am also suggesting too except that because the legal adviser for one department does not decide to fight on an issue very vigorously or even at all, that still does not give us carte blanche to make a decision on the matter.

Miss Mayrand.

Miss Mayrand: I do not think it is the people of the department who make this decision. They prepare an order in council or instrument—whatever document—and after that it is classified by the Privy Council or registered as a regulation, statutory instrument or as another instrument. So I think this point of classifying does not change much for the department. They make instruments that they are authorized under an act to make. What it is called or how it is classified under the Statutory Instruments Act, I do not think, is left to them.

[*Interpretation*]

En ce cas précis, je crois bien qu'il doit s'agir d'un texte réglementaire. C'est pour cela que j'ai correspondu avec M. Light . . . je voulais savoir sur quels arguments on se fondait.

M. Robinson: Donc, à l'avenir, est-ce que ce sera notre Comité ou le ministère concerné qui prendra la décision?

M. Eglington: M. Light s'est montré très coopératif et disposé à faire ce que le Comité lui demande. J'ai discuté notamment avec M. Light ainsi qu'avec les principaux conseillers juridiques du ministère des Douanes et Accise, et alors diverses questions juridiques ont été soulevées. Il n'est plus question de ce problème dans l'échange de correspondance qui s'est fait par la suite, ce qui me fait croire que M. Light a laissé tomber.

Nous n'avons toujours pas réussi à nous mettre d'accord sur une définition de textes réglementaires.

Le coprésident (M. McCleave): Même s'il a cédé, cela ne veut pas dire que tous les autres ministères sont tenus de s'incliner.

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (M. McCleave): Donc il va falloir un jour ou l'autre s'attaquer à ce dossier, n'est-ce pas?

M. Robinson: Cette lettre revient à dire, je pense, qu'il ne sait pas au juste si un décret est un texte réglementaire ou un règlement. Il semble laisser la décision au Comité. C'est une situation intolérable pour nous et je crois que le ministère devrait . . .

Le coprésident (M. McCleave): Il va se décider.

M. Robinson: C'est bien ça.

Le coprésident (M. McCleave): Et présenter son point de vue.

M. Robinson: Si nous ne sommes pas d'accord, nous le ferons savoir.

Le coprésident (M. McCleave): C'est également mon avis, mais si le conseiller juridique d'un ministère décide d'abandonner la partie, cela ne nous permet pas pour autant de statuer en la matière.

Mademoiselle Mayrand.

Mlle Mayrand: Ce n'est pas les fonctionnaires du ministère qui prennent la décision. Ils sont chargés de rédiger un décret en conseil ou tout autre document, et c'est le Conseil privé qui décide s'il s'agit d'un règlement, d'un texte réglementaire, etc. Donc, la classification ne change rien au travail du ministère. Il élabore les textes réglementaires conformément aux dispositions de la loi. Ce n'est pas au ministère de décider comment ces documents sont classés aux termes de la Loi sur les textes réglementaires.

[*Texte*]

Mr. Robinson: What you are saying is that it is up to the Privy Council Office to decide which way it is and then we may or may not disagree with the decision that they reach.

Miss Mayrand: I think they take the final decision as to the registration and the classification.

Mr. Eglington: As between the departments and the Privy Council Office, it is the Privy Council that seems to have the last word.

Mr. Robinson: Yes, that clarifies it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It does in this sense, except that we still have not answered the final point.

Mr. Eglington: We still do not have a convenient, clear and workable definition of what is a statutory instrument.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In that case, it seems to me, Mr. Chairman, that we should address our inquiry remonstrances, admonishments, admonitions or whatever they may be . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Just plain doubts.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Or doubts, yes—to the Privy Council rather than to the department. The Privy Council has the final say. It seems clear to me that they have. I entirely agree with our counsel on this matter.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think you are right. I think perhaps we should get ourselves in a position that some time before we break off for the summer—since this is really a recurring theme in our meetings—to have somebody in there give due notice, ask them to prepare their views, you prepare yours, then have it out before us and we will see how we make out.

Mr. Eglington: I am already under instruction, Mr. Chairman, to do something pretty much along those lines.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, that is right. This has been done before in this Committee, but has the Privy Council, for example, been asked to put together its position with regard to this question?

Mr. Eglington: Miss Mayrand has had extensive discussions with them.

Miss Mayrand: But I have not asked them for a written interpretation of their position.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps their attention can be drawn to this part of our proceedings today. It is a question that we have to answer soon, or somebody has to answer sooner or later, and we are the Committee that is going to be judging tkings by whatever criteria, I guess, satisfy us the most. Right?

Mr. Robinson: We have to have a proper definition.

• 1615

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We do have to have a proper definition, and we may even be in a position that we have to recommend to Parliament that they change some of the portions of the act under which we operate so that we have a better understanding of what . . .

[*Interprétation*]

M. Robinson: Cette décision appartient donc au Conseil privé; c'est à nous de l'approuver ou de la rejeter.

Mlle Mayrand: La décision quant à la classification appartient en dernier ressort au Conseil privé.

M. Eglington: C'est le Conseil privé qui a le dernier mot.

M. Robinson: Ce qui est clair.

Le coprésident (M. McCleave): Mais cela ne répond toujours pas à notre dernière question.

M. Eglington: On n'a toujours pas de définition claire et pratique de texte réglementaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Alors, nous devons adresser nos critiques . . .

Le coprésident (M. McCleave): Ou nos doutes.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, nos doutes au Conseil privé plutôt qu'au ministère; le Conseil privé étant habilité à statuer en la matière.

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez raison. Nous devrions, avant les vacances d'été, lui soumettre la question et lui demander de nous faire connaître sa position de façon à régler le problème.

M. Eglington: C'est ce qu'on m'a déjà demandé de faire, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, le Comité l'a déjà fait, mais est-ce que le Conseil privé a été invité lui aussi à exposer sa position?

M. Eglington: M^lle^ Mayrand en a discuté longuement avec le Conseil privé.

Mlle Mayrand: Je n'aurais toutefois pas demandé une interprétation écrite de sa position.

Le coprésident (M. McCleave): Il faudrait peut-être lui signaler nos discussions d'aujourd'hui. Il va bien falloir répondre à cette question tôt ou tard, car nous avons besoin de critères régissant les problèmes sur lesquels nous sommes appelés à statuer.

M. Robinson: Il nous faut une définition convenable.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, et nous aurons peut-être même à recommander au Parlement qu'il change certaines parties de la loi qui nous régit pour avoir une meilleure compréhension de cela.

[*Text*]

All right, does that . . .

Mr. Eglington: That is the preliminary point.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Mr. Eglington, carry on. This is the main bout. Are you like Mr. Foreman who is going to take on five boxers in one day? You have taken on Mr. Light in several particulars, have you?

Mr. Eglington: This one raises a number of interesting points, to say the least. I am going to make a couple of preliminary observations. The first one I have already alluded to, that I think members of the Committee should be fully aware that this order is, in effect, the implementation of an international agreement, and that may be regarded as an unusual use of the power. I was not aware until I had the conversations with Customs and Excise that is, in fact, what the basis of the order was, that it was an implementation of the GATT agreement.

The second point is that the Department, as you can see, has given many instances going to the reasonableness of what is being provided. It is fairly obvious that what is being provided is quite reasonable, but in some respects reasonableness may be irrelevant if there is a severe legal point involved, which there is, I think, in this instance because they go on after dealing with the reasonableness on page 3 to deal with the interpretation of Section 17 of the Financial Administration Act. I think everyone received a copy of Section 17 in the bundled materials. Did everyone get . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think, Mr. Eglington, to make it a little easier for us to follow you, you are actually dealing with your main commentary on SI/74-127. Am I correct in that?

Mr. Eglington: I am referring now to Mr. Light's letter of . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, all right. Then perhaps if you would identify either your commentary or Mr. Light's letter.

Mr. Eglington: Mr. Light's letter of March 6 on page 3.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): On page 3. All right. Has everybody found their way?

Mr. Robinson: This is quite a lenghy letter and quite detailed. I just wonder whether it would be helpful to have some clarification by way of questions as we go along. What I am thinking of is that if I am understanding correctly, and maybe this is one of the points that have to be clarified, what we are concerned about here is not in the usual, it is sort of a separate classification. Are we speaking of a separate kind of situation, not the usual one they have under the Financial Administration Act?

Mr. Eglington: The situation, Mr. Robinson, as I understand it, is that there was a GATT agreement which has provided that all countries will give exemptions in respect of importation of commercial samples. Apparently it is normal in the case of trade fairs, exhibits and commercial travelling, I suppose, things of that kind. Some of the items that are reported as samples are not the sort of thing you flip up a suitcase and there are half a dozen samples inside, but there is everything from tractors, earth moving equipment, airplanes, maybe even locomotives, and these things are brought as commercial samples for people to look at.

[*Interpretation*]

Très bien. Est-ce que . . .

M. Eglington: Il s'agit de la question préliminaire.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, vous pouvez continuer, monsieur Eglington. C'est la partie principale. Est-ce que vous êtes comme M. Foreman qui peut faire face à cinq boxeurs en une seule journée? Vous avez soumis à M. Light plusieurs points, n'est-ce pas?

M. Eglington: Je dois dire que ce document soulève un certain nombre de points intéressants. Je vais faire quelques remarques préliminaires, la première, je l'ai déjà mentionnée, c'est que les membres du Comité devraient être très conscients du fait que ce décret met en œuvre un accord international et peut être considéré comme étant l'utilisation inhabituelle de pouvoirs. Je ne savais pas avant d'avoir une conversation avec les représentants des douanes et accise effectivement quel était le fondement de ce décret, qu'il était une mise en œuvre de l'accord du GATT.

Deuxièmement, c'est que le ministère, comme vous voyez, a parlé plusieurs fois du caractère raisonnable de ce qui est fourni. Il est assez évident que ce qui est fourni est tout à fait raisonnable, mais sous certains aspects, le caractère raisonnable peut ne pas être pertinent s'il y a un point juridique en cause, ce qui est le cas ici, car après avoir parlé du caractère raisonnable, à la page 3 on passe à l'interprétation de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière. Je pense que vous avez tous reçu un exemplaire de l'article 17 dans vos documents. Est-ce que chacun . . .

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, pour faciliter les choses, je ferai remarquer que vous en êtes au commentaire principal du document SI/74-127. C'est juste n'est-ce pas?

M. Eglington: Je mentionnais la lettre de M. Light . . .

Le coprésident (M. McCleave): Oh, très bien. Vous voudrez peut-être identifier soit votre commentaire, soit la lettre de M. Light.

M. Eglington: La lettre de M. Light en date du 6 mars, à la page 3.

Le coprésident (M. McCleave): Bon très bien, à la page 3. Avez-vous tous trouvé?

M. Robinson: Il s'agit d'une lettre très longue et très détaillée. Je me demande si ce ne serait plus clair de poser des questions à mesure que nous avançons. Si j'ai bien compris, et c'est peut-être un des points qu'il faudrait préciser, nous discutons d'une classification distincte et non pas de la classification habituelle. Il s'agit d'une situation différente et non pas de la situation habituelle qui se produit en vertu de la Loi sur l'administration financière?

M. Eglington: La situation, monsieur Robinson, telle que je la comprends, est que l'accord du GATT prévoit que tous les pays accorderont des exemptions pour l'importation des échantillons commerciaux. C'est apparemment une chose normale dans le cas des foires commerciales, des expositions commerciales itinérantes, de ce genre de déplacements. Certains articles dits échantillons ne sont pas de ceux que vous jetez dans une valise, où il y en a une douzaine de semblables. Ils comprennent de tout: des tracteurs, de l'équipement pour creuser la terre, des avions, et même des locomotives. Ces pièces d'équipement sont exposées comme échantillons commerciaux à la vue du public.

[*Texte*]

Mr. Robinson: That is what he has outlined on page 2. That is what I am saying. These are special circumstances, or special situations . . .

Mr. Eglington: That is right.

Mr. Robinson: . . . that would normally not occur in the usual way of handling that section of the act.

Mr. Eglington: Right. He points out that in some instances circumstances can arise in which it will be either physically impossible or exceedingly difficult to get the sample out of the country within the time limit. Therefore, in the remission order it was provided that a further extension of time could be granted by the deputy minister on the terms and conditions he saw fit and that he specified. We queried the delegation of the power to set terms and conditions and to extend the time to the deputy minister. I have taken the point that it was properly a power given by the Financial Administration Act in Section 17 to the Governor in Council.

• 1620

Now, their reply to that is that Section 17 simply says that a remission may be conditional, and does not say that the conditions have to be set by the Governor in Council. They then go on to say that, therefore, it is quite in order for the Deputy Minister to set the extra conditions.

The trouble with that argument is that, I am sure that Section 17, first of all, does not bear, on a reasonable construction, that the conditions are meant to be set by the Governor in Council. But there is also the difficulty with their argument that there is no limitation on the person who may set the extra conditions They say it is the Deputy Minister and he will govern himself by the purposes of the Financial Administration Act and the remission order.

But on their argument that the Governor in Council would set conditions, well, it could just as well be the fifteenth truck driver from the left as the Deputy Minister. And I do not know that one can admit the argument that because a delegation has been sensibly and responsibly used in one instance, that necessarily validates the power of delegation in itself. It might just as well be outrageously used as sensibly used.

They also make the point, just on the same general trend, that the Deputy Minister, in setting the terms and conditions in granting the further extension, would necessarily govern himself by the proper purposes of the order. They say that if he were not to do so, it would amount to an abuse.

Well, the trouble with that is, that if there were to be an abuse, nobody could challenge it; nobody could query it The terms and conditions would be set. The only person who would be involved would be the person who is having the customs duty remitted and there would be nobody with any grievance or with any standing, to challenge what had been done, so that there is, in fact, no check on any possible abuse that might creep in.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You mean there is no possibility of going to the Federal Court of Canada anf saying that a person exercised his authority in a capricious manner or . . .

[*Interprétation*]

M. Robinson: C'est ce qui est mentionné à la page 2. C'est bien ce que je disais, il y a donc des circonstances et des situations spéciales . . .

M. Eglington: C'est juste.

M. Robinson: . . . qui ne se produiraient pas normalement, dans la façon habituelle d'appliquer cet article de la loi.

M. Eglington: C'est cela. Il souligne que dans certaines circonstances ce sera physiquement impossible ou extrêmement difficile d'expédier l'échantillon à l'extérieur du pays dans le délai voulu. Par conséquent, dans le décret de la remise, il est prévu que le sous-ministre peut accorder une prolongation dans des conditions qu'il juge acceptables et qu'il précise. Nous avons mis en question cette délégation au sous-ministre du pouvoir de fixer des conditions et d'accorder une prolongation. J'avais souligné qu'il s'agissait bel et bien d'un pouvoir conféré au gouverneur en conseil en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière.

A cela, ils répliquent que l'article 17 dispose simplement qu'une remise peut être conditionnelle et ne précise pas que les conditions doivent être formulées par le gouverneur en conseil. Ils ajoutent, qu'en conséquence, il est tout à fait dans les règles qu'un sous-ministre établisse des conditions supplémentaires.

La faiblesse de cet argument provient de la démonstration que l'article 17 ne dispose pas qu'il appartient au gouverneur en conseil d'établir les conditions. Par ailleurs, une autre difficulté vient s'ajouter: un tel raisonnement laisse toute liberté à n'importe qui d'établir de nouvelles conditions. On dit que c'est au sous-ministre que cela revient et qu'il respectera l'esprit de la Loi sur l'administration financière et le décret de remise.

Mais quand ils disent que le gouverneur en conseil a aussi le droit d'établir des conditions, en fait c'est également le droit de son dixième sous-sous-sous-secrétaire adjoint. Pour autant que je sache, le fait que la délégation ait été faite de façon sensée et raisonnable dans un cas donné ne rend pas nécessairement valable le pouvoir de délégation, car, même si on peut en faire une utilisation sensée, on peut aussi en abuser.

Sans le même ordre d'idée, on fait valoir que le sous-ministre, en édictant les règles de la prorogation, respecterait lui-même nécessairement le but sous-jacent du règlement. Dans la négative, il y aurait abus.

Mais là où le bât blesse, c'est que s'il y avait abus, personne ne pourrait le dénoncer. Personne ne pourrait même soulever la question. Les conditions seraient établies. La seule personne en cause serait celle qui perçoit le droit de douane et il n'y aurait personne qui puisse présenter un grief remettant en question la façon de procéder; il n'y a donc aucune façon de contrôler les abus éventuels.

Le coprésident (M. McCleave): Vous voulez dire qu'il n'y a pas moyen de porter plainte en Cour fédérale en alléguant que quelqu'un a exercé ses pouvoirs de façon irréfléchie ou . . .

[*Text*]

Mr. Eglington: There would be nobody with standing because nobody would be hurt. The person who has the airplane in the country is getting something, namely an extension—and maybe an unwarranted extension—and nobody is injured. Nobody has suffered any loss—except the revenue.

Mr. Robinson: Not that he is getting an extension but that it is being given by somebody under a delegated authority. This is what I am concerned about. I wanted to ask you if you agree with Driedger's article in the *Canadian Bar Review*, that indented paragraph on page 4, where he says:

> The result would seem to be that there is no room or presumption for or against subdelegation and that in each case it is a question of interpretation of the language of the particular statute.

Mr. Eglington: I will answer that in two ways, by saying that for myself—perhaps I am being rather bold in taking on Mr. Driedger—I do not agree with the drift of that. But I could probably bring myself within the words as long as I put a very restrictive interpretation on the part that says: the language of the particular statute.

Mr. Robinson: Would you agree then that a court would have to take judicial notice of Driedger's article in order to consider that the person who gave the authority, in fact, had the power to have subdelegation?

Mr. Eglington: I am not sure that this rule holds now with the rigidity it once did, but when one used to try to introduce the comments of living authors to courts, one was apt to be met with a reply: is he dead? Only dead authors were respectable enough, I suppose, to be cited, and Mr. Driedger, happily, is still with us.

Mr. Driedger has certain arrows in his quiver. He has, first of all, the long-standing practice, apparently ever since confederation, of the Department of Justice, and he also has some comments—very strong comments—of Sir Lyman Duff in the chemical reference. But I am not sure that those comments are necessarily apropos to delegation of rule-making power under ordinary legislation in peacetime.

That case concerned delegations under the War Measures Act in wartime and the House of Lords has found itself quite able to overrule itself in recent years on the basis that that they said in wartime was not applicable to conditions in peacetime. But I am not sure that the same considerations can apply.

• 1625

I have been doing some digging around in this general area of delegation, but the argument that is produced on page 3 is in one sense separate from the more general argument that is produced on page 4. I do not accept for a moment the argument that because the delegation is given only to the Deputy Minister and not to the boiler room attendant; that necessarily validates the delegation.

But on the other hand, one has to admit that the sort of example they have given of what lies behind putting a delegation in, and the uses to which it is likely to be put, are eminently reasonable. If we have a situation in which we are to say those uses are reasonable but we would be

[*Interpretation*]

M. Eglington: Personne ne pourrait le faire, car personne n'aurait été lésé. Le propriétaire de l'avion y gagne quelque chose, c'est-à-dire une prorogation—injustifiée soit—mais personne n'est lésé. Personne n'aurait perdu quoi que ce soit, sauf le ministère du Revenu.

M. Robinson: Ce n'est pas la prorogation elle-même qui est en cause, mais le fait que quelqu'un proroge en vertu d'un pouvoir délégué. Voilà ce qui m'inquiète. Je voulais vous demander si vous êtes du même avis que M. Driedger dans son article paru dans la *Revue du Barreau canadien* où l'on peut lire au paragraphe en retrait à la page 4:

> En conséquence, il ne serait pas nécessaire de trancher pour ou contre la délégation secondaire et chaque cas demanderait une interprétation du libellé de la loi.

M. Eglington: Ma réponse sera double: peut-être me montrai-je un peu trop direct à l'égard de M. Driedger, mais je ne suis pas d'accord avec ce qu'il dit. A la rigueur, je pourrais assouplir ma position si l'on donnait une interprétation très étroite du libellé de la loi.

M. Robinson: Diriez-vous alors qu'un tribunal devrait prendre officiellement connaissance de l'article de M. Driedger avant d'établir que la personne qui a donné l'autorisation avait en fait le pouvoir de procéder à une délégation secondaire?

M. Eglington: Je ne sais pas si on applique avec la même rigueur qu'auparavant, cette règle qui voulait que lorsqu'on essayait de faire valoir les observations d'un auteur vivant devant un tribunal, immanquablement, on lui demandait: est-il mort? Seuls les auteurs décédés étaient jugés assez respectables pour être cités et M. Driedger, heureusement, est encore de ce monde.

M. Driedger a plus d'une corde à son arc. Tout d'abord, il a une réputation bien établie au sein du ministère de la Justice et il a fait des remarques—très acerbes—au sujet des propos de Sir Lyman Duff. Je ne suis pas sûr cependant que ses remarques soient valables pour la délégation du pouvoir de réglementation en vertu d'une loi ordinaire en temps de paix.

Le cas en question avait trait à des délégations en vertu de la Loi sur les mesures de guerre en temps de guerre et la Chambre des représentants a même renversé ses propres décisions ces dernières années en alléguant que les choses sont différentes en tempx de paix et en temps de guerre. Je ne suis pas sûr cependant que cela s'applique ici aussi.

J'ai fait un certain nombre de recherches sur cette question générale de la délégationk mais l'argument qu'on lit à la page 3 est dans un certain sens indépendant de l'argument plus général qui se trouve à la page 4. Je rejette d'emblée l'argument selon lequel cette délégation étant accordée seulement au sous-ministre, et non pas au responsable du chauffage central, cela rend forcément valable la délégation.

Mais d'un autre côté, il faut reconnaître la valeur des exemples qu'on a donnés du processus de formation de la délégation et de son utilisation probable. Si dans une situation donnée nous devions admettre une telle utilisation, tout en nous méfiant de la délégation même, cela aurait

[*Texte*]

leery of the delegation, they will be put in a rather cleft stick, as they say, and we will have to go for an Order in Council each time.

When I met with them, I was told they had not as yet had any application for an extension of time, but the order was made only in December. They seemed to be particularly concerned about the effect of strikes in moving big samples out of the country, and to be worried particularly about aircraft.

Mr. Robinson: The only point that seems to have been made here is really the element of time. If that is the only thing we are concerned about, it would seem to me to be quite simple to be able to subdelegate for a period of time. I do not see anything wrong with that, but there could be other areas. That is what I was wondering about.

Mr. Eglington: The difficulty with that is that the delegation in the order is unlimited as to time. It is that the Deputy Minister may extend the period by such additional period and on such terms and conditions as he may fix. So it is not as if it is twelve months extended by three months or six weeks. It is unlimited and there is a complete discretion, even if it is governed by the proper purpose rule, of the terms and conditions that may be affixed to the time limit.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: This is the last point I want to mention. Should we not put some sort of limitation, like saying a reasonable length of time, and not just leave it completely open-ended?

Mr. Eglington: Well, the trouble with that is that it would still be up to the Deputy Minister to judge what is reasonable, because there would be nobody else to check.

Mr. Robinson: Yes, but I think if it ever came before a court, a court would certainly consider the question of reasonableness, but they would not if it were completely open-ended. I do not think they would insert the word "reasonableness" themselves, but if it were put in the act they would certainly consider the use of the word and the meaning of the word.

Mr. Eglington: I find it difficult to see how this would ever get before a court. I cannot conceive of collateral proceedings in which this matter would arise.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The point or suggestion I was going to make—I think you are right Mr. Eglington. I do not see how it could get before a court either, but at least it could get back before us, and we can find out how it has been administered in practice. Can we not? Is this not something we should take a look at again?

You say it has been in effect since December, but you have no specific examples with regard to its operation. We could take a look at it again in the fall. Or do you think it raises such monumental questions that we should be charging forth on our white horse and waving our sword and doing something right now?

Mr. Eglington: I am particularly concerned about paragraphs 3, 4 and 5.

[*Interprétation*]

pour effet de la mettre en mauvaise posture, et on serait obligé de demander chaque fois un décret du conseil.

Lorsque je les ai rencontrés, on m'a informé qu'ils n'avaient pas encore reçu de demande de prolongation, mais le décret n'a été émis qu'en décembre. On semblait s'inquiéter surtout des conséquences probables des grèves, pour l'exportation des gros échantillons, et cette inquiétude portait surtout sur les transports par avion.

M. Robinson: Le seul argument valable que l'on ait encore fait valoir semble être celui des délais. Or, si c'est là notre principale préoccupation, la délégation me semble assez facile pendant une certaine période. Je n'y vois pas d'inconvénient, mais il pourrait y avoir d'autres problèmes également. C'est ce que je voulais demander.

M. Eglington: L'inconvénient à cela, c'est que par le décret, la délégation n'est sujette à aucune limite de temps. Le sous-ministre peut à son gré prolonger le délai et fixer des conditions. Il ne s'agit donc pas de douze mois et prolongation de trois mois ou de six semaines. Il n'y a effectivement pas de limite, et le ministre a entière discrétion même subordonnément à la règle appropriée.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Voici la dernière question que je voulais soulever. Ne devrions-nous pas imposer un genre de limite, en précisant par exemple un délai raisonnable, pour ne pas le laisser tout à fait ouvert?

M. Eglington: Eh bien, l'inconvénient de cela c'est que ce serait toujours au sous-ministre de décider de ce qui constitue un délai raisonnable, car personne d'autres n'aurait la possibilité de contrôler cela.

M. Robinson: Oui, mais à ce moment-là, si l'affaire passait devant un tribunal, le tribunal aurait alors la possibilité d'étudier la question du délai raisonnable, possibilité qu'il n'aurait pas si on laisse la question ouverte. Je ne crois pas qu'un tribunal prendrait sur lui d'insérer le mot «raisonnable», mais si le mot se trouvait déjà dans le libellé de la loi, le tribunal étudierait certainement l'utilisation et le sens du terme.

M. Eglington: Je trouve difficile de concevoir comment une telle affaire pourrait arriver devant un tribunal. Je ne peux imaginer aucun cas de poursuites accessoires où la question se poserait.

Le coprésident (M. McCleave): J'allais proposer quelque chose—je crois que vous avez raison, monsieur Eglington. Moi non plus, je ne vois pas comment cela pourrait arriver devant un tribunal, mais une telle affaire pourrait de toute façon revenir ici, et nous pouvons enquêter sur l'application de ce principe, n'est-ce pas? Ne devrions-nous pas réexaminer cette question?

Vous dites que cela est appliqué depuis le mois de décembre, mais vous ne citez aucune exemple précis. Nous pourrions y revenir en automne. Ou croyez-vous que cela soulève des questions tellemen énormes qu'il faut absolument partir en campagne tout de suite?

M. Eglington: Je me préoccupe surtout des paragraphes 3, 4 et 5.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is, the ones beginning: "The act aforementioned", "The Financial Administration Act," and "The discretion."

Mr. Eglington: Right. Particularly as this is the implementation of an international agreement. It is all very well to say the act of remitting a tax may in other circumstances be an administrative act and not a legislative one, but when the conditions surrounding a remission of taxes are put in an order, which is in fact the implementation of an international agreement, I think it is certainly arguable that it takes on the character of a legislative act and not simply an administrative one.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Would you slow up a second until we can reach paragraphs 3, 4 and 5? Then we will go back at it again? So you think we have to . . .

• 1630

Mr. Robinson: Page 3, paragraph 3.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The one beginning: "The act in question . . ."

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh yes, the remitting of the taxes. Mr. Eglington, you are our counsel; you are going to ask us to do something. What is it you will ask us to do?

Mr. Eglington: I would like to see Customs and Excise expand on those three paragraphs, and I would like to be able to take those up with Mr. Light and counsel to Customs and Excise.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Fine. Then, we do now agree that Mr. Eglington's request be met and that we suspend judgment on these matters until there has been a further exchange between . . .

Mr. Robinson: Why do we not just add that the main bone of contention or concern that we have would appear to be those sections that are in quotation marks. At least they are to me because they are the areas that I do not really understand.

Mr. Eglington: "And where he considers appropriate", are those the words?

Mr. Robinson: The ones that are in quotation marks in each of the paragraphs. Would you agree with that, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Yes. I should say that I was somewhat surprised when this letter came in that there was not another point, in a way far more fundamental, which was taken up in argument but which has not been put here: that Section 17 of the Financial Administration Act was not exclusive and the Crown could remit taxes in any way it saw fit, and that Section 17 was not meant to be the sole mechanism governing the remission of taxes. The argument ran that, therefore, if there is anything wrong with what they have done under Section 17 then it will be quite lawful notwithstanding. That point does not seem to have been taken up.

Mr. Robinson: Maybe now that it is on the record it can be taken up too. I suggest that we do so.

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous parlez de ceux qui abordent ladite loi, la Loi sur l'administration financière, et la discrétion.

M. Eglington: C'est exact. Surtout qu'il s'agit de l'application d'un accord international. C'est très facile de dire que le fait de remettre des impôts peut, dans d'autres circonstances, être un geste administratif et non pas législatif, mais lorsque les circonstances d'une telle remise d'impôt sont résumées par un décret, qui est en fait l'application d'un accord international, je crois qu'on peut au moins soutenir que cet acte revêt un caractère législatif et non seulement administratif.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Voulez-vous bien que nous ralentissions un peu jusqu'à ce que nous arrivions aux paragraphes 3, 4 et 5? Ensuite, nous y reviendrons. Vous pensez donc qu'il faut . . .

M. Robinson: Page 3, troisième paragraphe.

Le coprésident (sénateur Forsey): Celui qui commence ainsi: «La loi en question—«.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, le paragraphe ayant trait à la remise des taxes. Monsieur Eglington, vous êtes notre conseiller juridique; vous allez sans doute nous demander de faire quelque chose. Qu'allez-vous nous demander de faire?

M. Eglington: J'aimerais que le ministère des Douanes et Accise nous fournisse plus de précisions au sujet de ces trois paragraphes, et je voudrais pouvoir en discuter avec M. Light et le conseiller juridique du ministère.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Sommes-nous d'accord pour donner suite à la demande de M. Eglington? Et réservons-nous notre décision à ce sujet jusqu'à ce qu'il y ait eu de plus amples discussions entre . . .

M. Robinson: Pourquoi ne pas ajouter tout simplement que nos préoccupations principales découlent des articles qui sont entre guillemets? Du moins, ce sont ceux-là qui échappent à ma compréhension.

M. Eglington: «Quand il le juge approprié»—Parlez-vous de cette phrase?

M. Robinson: Les phrases qui sont entre guillemets dans chacun des paragraphes. Êtes-vous d'accord avec cela, monsieur Eglington?

M. Eglington: Oui. Je dois vous avouer que je suis assez surpris de ne pas voir apparaître dans cette lettre un argument encore plus fondamental: l'article 17 de la Loi sur l'administration financière n'est pas exclusif et la Couronne peut remettre toute taxe de la façon qu'elle juge appropriée, et il ne constitue pas le seul dispositif en matière de remise. Donc, on peut bien nous dire que bien qu'il y ait eu certaines fausses manœuvres aux termes de l'article 17 de la Loi, celles-ci restent tout à fait légales en dépit de tout. Il semble qu'on n'ait pas souligné cette question.

M. Robinson: Puisque cela fait maintenant partie du procès-verbal, cet argument peut peut-être être invoqué maintenant. Je propose que nous avisions de la sorte.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good theory, Mr. Robinson, good theory. Some of us did not immediately receive the material that is on the latter part of the agenda, Mr. Chairman, but if you would like to take it on, I think it starts with the RCMP regulations, SOR/72-181, etc.

Mr. Eglington: Excuse me, Mr. Chairman, there is another letter.

Mr. Robinson: One more letter.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, I am sorry. How did I miss that?

Mr. Eglington: This one does not come under a file; this is a reply from the Privy Council Office.

Mr. Robinson: It is one of those situations, Mr. Chairman, that we have been talking about trying to get information and now the departments are refusing to give us information.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, Mr. Eglington, perhaps ... Have the members been given copies of the letter?

Mr. Robinson: Yes we have.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes we have got it here; I have it here, at least.

Mr. Eglington: I had received from Mr. Butler of the Department of National Revenue a reply to the general letter that we had sent out when instruments officers were appointed, telling us what acts his section administered and so on. He included in that letter the paragraph that is at the back of this little file, that then they sponsored an amendment to a regulation, or a regulation itself, a memorandum was sent to the Deputy Minister explaining the purpose. Also as I discovered later ...

The Joint Chairman (Mr. McCleave): At this point in our proceedings we will print the extract from the letter from Mr. Butler.

Extract from letter from A. J. Butler,
Director, Regulations Division,
Department of National Revenue (Taxation)

When our Minister sponsors an amendment to a regulation, a memorandum is sent to our Minister by our Deputy Minister explaining the purpose of the amendment. The original and two copies of the memorandum are sent to the Privy Council Office with other documents required for the passage of the regulation. The memorandum would facilitate your review of amendments to regulations. As it is my understanding that the Privy Council Office is sending you amendments to regulations when they are passed, perhaps you could arrange also to obtain from the Privy Council Office a copy of the memorandum.

Mr. Eglington: And also detailing under headings specified by the Privy Council Office, a number of the effects of the proposed regulation or amendment, that I found out in consultation with the Medical Council of Canada who are particularly concerned about the latest of these requirements that have to go in the memorandum, that have to talk about the financial effects of it. I take it the Medical Council of Canada cannot readily see why they should have to account to the Privy Council Office for the financial effects of their regulations.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit d'une excellente théorie, monsieur Robinson. Quelques-uns d'entre nous n'ont pas reçu les documents pour la dernière partie de l'ordre du jour, monsieur le président, mais si vous voulez procéder, je crois qu'il s'agit des règlements ayant trait à la Gendarmerie royale du Canada, c'est-à-dire les DORS/72 à 81 etc.

M. Eglington: Excusez-moi, monsieur le président, il y a une autre lettre.

M. Robinson: Une autre lettre.

Le coprésident (M. McCleave): Excusez-moi. Comment ai-je pu faire un tel oubli?

M. Eglington: Cela ne fait pas partie d'un dossier, il s'agit d'une réponse du bureau du Conseil privé.

M. Robinson: Monsieur le président, il s'agit de l'une des situations dont nous venons tout juste de discuter. En effet, nous tentons d'obtenir des renseignements et les ministères refusent de nous les fournir.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, monsieur Eglington, peut-être ... est-ce que les membres du comité ont reçu copie de cette lettre?

M. Robinson: Oui, nous en avons reçu copie.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, nous avons cette copie sous les yeux; du moins, l'ai-je, moi.

M. Eglington: J'ai reçu une réponse de M. Butler du ministère du Revenu national à propos de la circulaire que nous avions fait parvenir lors de la nomination des agents aux règlements. M. Butler nous y précise notamment les lois dont l'administration dépend de sa division. A la fin de ce dossier, vous trouverez en extrait un paragraphe de la lettre de M. Butler dans lequel il nous explique que lorsque le ministère parraine un amendement à un règlement, voire un règlement, un mémoire est envoyé au sous-ministre pour préciser dans quel but. Plus tard j'ai découvert ...

Le coprésident (M. McCleave): Au point où nous en sommes, il serait bon de publier l'extrait de cette lettre de M. Butler au compte rendu.

Extrait d'une lettre de M. A. J. Butler,
Directeur, Division des Règlements,
Ministère du Revenu national (Impôt)

Quand notre ministre parraine un amendement à un règlement, notre sous-ministre lui envoie un mémoire précisant le but de la modification. L'original et deux copies du mémoire sont adressés au bureau du Conseil privé avec les documents exigés pour l'adoption du règlement. Le mémoire faciliterait votre étude des amendements proposés. Je crois comprendre que le bureau du Conseil privé vous adresse le texte des modifications qui sont adoptées et vous pourriez peut-être vous arranger pour obtenir de ce bureau, une copie du mémoire.

M. Eglington: Il nous fournit aussi d'autres détails concernant les titres précisés par le Bureau du Conseil privé et les effets du règlement ou de l'amendement proposé. A la suite de consultations avec le Conseil des recherches médicales du Canada, il ressort que cette dernière condition le préoccupe beaucoup, car il doit s'y soumettre lors de la présentation des mémoires, c'est-à-dire expliquer des effets économiques des mesures de ce genre. A mon avis, le Conseil ne comprend pas très bien la raison pour laquelle il lui faut faire part au Bureau du Conseil privé des effets économiques de ses règlements.

[*Text*]

So I wrote to Mr. Cross in response to Mr. Butler's suggestion and asked if we could have the memorandum that was forwarded with the regulations, because it would certainly make our task of understanding, particularly amending, regulations much easier, and would also cut down a certain amount of correspondence in that the reasons for things would become obvious immediately and we would not have to have an exchange back and forth with the instruments officers. The reply was that the memoranda sent in by the department to the Privy Council Office are confidential submissions to the Governor in Council and cannot be released.

• 1635

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think those two letters should go on the record as well then, Mr. Eglington's letter to Mr. Cross of March 5 and the reply back of April 1.

March 5, 1975

J. L. Cross Esq.,
Assistant Clerk to the Privy Council,

Privy Council Office,
East Block,
Ottawa, Ontario K1A 0A3

Re: Statutory Instruments made on the recommendation of National Revenue (Taxation)

Dear Mr. Cross:

I have recently received a letter from the Director of the Regulations Division of the Department of National Revenue (Taxation), in which he referred to memoranda originally prepared for the Minister's attention, which are forwarded with statutory instruments to your office. Mr. Butler suggested that it would be helpful to us to have a copy of each such memorandum, but also suggested that we obtain the copy from you. If it is at all possible, I would certainly like to receive copies of the memoranda provided by National Revenue, especially as this would make our task of understanding amending regulations so much easier.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

1 April, 1975.

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,

Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
Room 312, Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Eglington:

This is in reply to your letter of March 5, 1975, by which you request a copy of each memorandum originally prepared for the Minister's attention and forwarded to this office with the submission to the Governor in Council.

[*Interpretation*]

J'ai donc écrit à M. Cross, suite à une suggestion de M. Butler, en lui demandant s'il pouvait nous faire parvenir le mémoire ainsi que les règlements en cause, parce que cela nous aiderait à mieux comprendre et rendrait notre tâche—la modification des règlements—beaucoup plus facile. De plus, cela rendrait inutile certaine correspondance puisque nous saisirions bien mieux la situation et que nous n'aurions pas besoin de renseignements complémentaires. Toutefois, on nous a répondu que les mémoires qui sont envoyés par un ministère au Bureau du Conseil privé sont envoyés au Gouverneur en conseil à titre confidentiel et ne peuvent être rendus publics.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que les deux lettres devraient figurer au compte rendu, la missive de M. Eglington à M. Cross en date du 5 mars et la réponse datée du premier avril.

Le 5 mars 1975

M. J. L. Cross
Greffier adjoint du Conseil privé

Bureau du Conseil privé
Édifice de l'Est
Ottawa (Ontario) K1A 0A2

Objet: Textes réglementaires faits sur la recommandation du Revenu national (Impôt)

Monsieur,

J'ai reçu récemment une lettre du directeur de la Division des règlements du ministère du Revenu national (Impôt), dans laquelle il se rapportait à des documents, préparés originairement à l'intention du ministre, que l'on envoyait à votre bureau avec les textes réglementaires. M. Butler est d'avis qu'il nous serait utile d'obtenir une copie de ces documents en m'adressant à vous. Si la chose est possible, j'aimerais donc recevoir copie de ces documents fournis par le Revenu national, ce qui rendrait beaucoup plus facile la compréhension des règlements modificatifs.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington
Conseiller juridique

1 avril 1975.

M. G. C. Eglington
Conseiller

Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Pièce 312, Édifice Victoria
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 5 mars 1975, dans laquelle vous demandiez un exemplaire de chaque document préparé originairement à l'intention du ministre et envoyé à notre bureau avec la requête au gouverneur en conseil.

[*Texte*]

The memoranda to which you refer are forwarded to this office for the information of members of the Committee of the Privy Council and because of their confidential nature they cannot be released to you.

Yours sincerely,

J. L. Cross,
Assistant Clerk of
the Privy Council
(Orders in Council).

Mr. Robinson: I think what is being pointed out here, Mr. Chairman, if I have it correctly, is that it falls within the 16 criteria we have for not divulging information. The interdepartmental memo seems to be the hangup. I wonder if we could get a further explanation on what they mean by the term "confidential nature". Maybe this can be expanded upon in some way.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It seems to me that this illustrates the contention, really illustrates the contention made by some of the witnesses who have appeared on the other subject, guidelines and governmental secrecy and so forth, that the guidelines are too restrictive. If we get a suggestion in reply to a letter we send to one official that it would be very helpful to us to have certain memoranda, which he apparently considers not of an excluded nature, shall we say, it seems very peculiar and also absurd that we then get a reply, a stuffy reply, saying "these are confidential and you cannot see them". The thing just does not add up to me. I am not very enamoured of doing governmental business under klieg lights, but this seems to me an absurd situation.

Mr. Balfour: I wonder, Mr. Chairman, if we should invite Mr. Sharp to comment on this.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose, as time goes by, we will be compiling things that should be taken up with the Privy Council Office, and this would be one of them, would it not?

Mr. Eglington: Of course, I have not seen one of these memoranda. I do not know precisely what is in them and I do not know whether or not the information is in sort of two categories, the truly confidential and the merely hidden.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I wonder if it would be in order to suggest that our counsel meet with the counsel of the Privy Council Office and just discuss this without prejudice, as it were, and then report back telling us whether or not he feels that it should be considered confidential, or if there is anything we should know. It seems to me that our deliberation, and this came up the other day, is based on getting information that is available. How can we make that decision if we do not have that information? I do not really know how we can.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I can quite well see that if there is something highly delicate going in in a memorandum to the Privy Council Office there may be reasons for not providing the information to this Committee. But when you get the kind of thing that is down here from the Director of the Regulations Division of the Department of National Revenue saying in effect, "It is perfectly proper that you should have this, but we cannot give it to you, ask the Privy Council Office," it strikes me as most peculiar that this sheer matter of information—it is not, apparently, a matter of policy so much as information—should be refused to us.

[*Interprétation*]

Les documents dont il est question sont envoyés ici pour la gouverne des membres du Comité du Conseil privé et, à cause de leur nature confidentielle, je ne puis malheureusement pas vous les faire parvenir.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

J. L. Cross
Greffier adjoint du
Conseil privé
(Décrets du Conseil)

M. Robinson: Ce qui ressort de cette lettre, c'est que les documents demandés tombent sous l'un des 16 critères qui justifient la non-divulgation de renseignements; c'est la note de service interministérielle qui semble poser le plus de difficultés. Je me demande si nous ne pourrions pas demander une clarification de ce qu'on entend par «de nature confidentielle». Il y a peut-être quelque chose à faire sur ce point.

Le coprésident (sénateur Forsey): En fait, tout cela vient confirmer l'opinion de témoins antérieurs concernant les directives gouvernementales sur le secret à l'effet qu'elles sont trop restrictives. Dans un travail comme celui que nous faisons, demander un document que nous considérons devoir essayer d'obtenir et recevoir une réponse genre collet monté disant que c'est impossible parce que le document en question est de nature confidentielle, me semble tout à fait absurde. Je ne puis comprendre ce genre d'attitude Je sais que le gouvernement ne peut pas toujours travailler au su de tout le monde, mais je ne comprends pas pourquoi il faut aller à l'autre extrême.

M. Balfour: Nous pourrions peut-être demander à M. Sharp de nous expliquer son point de vue.

Le coprésident (M. McCleave): Au fur et à mesure que notre travail progresse nous accumulons les questions qui doivent être traitées avec le bureau du Conseil privé, et celle-ci sera une question de plus?

M. Eglington: Évidemment, je n'ai pas vu le mémoire en question. Je ne sais pas si les mémoires contiennent des informations des deux catégories, vraiment confidentielles et simplement dissimulées.

M. Robinson: Je me demande si notre conseiller juridique ne pourrait pas rencontrer celui du bureau du Conseil privé pour discuter de toute la question sans préjudice. Et nous faire rapport par la suite si vraiment il y a dans ces documents des renseignements qui doivent être tenus confidentiels. Il me semble que notre travail ne peut s'effectuer que si nous disposons des documents pertinents. Comment pouvons-nous prendre une décision sans avoir en main toutes les données?

Le coprésident (sénateur Forsey): Je sais qu'il peut être difficile de prendre connaissance d'un mémoire qui est au bureau du Conseil privé, je sais qu'il peut y avoir des raisons de tenir le comité à l'égard. Mais dans le cas présent, c'est le directeur de la Division des règlements du Revenu national qui nous a dit qu'il nous fallait nous adresser au bureau du Conseil privé. Il me semble étrange qu'on ne veuille pas nous remettre ces documents qui n'ont rien à voir avec les questions de politique.

[*Text*]

Mr. Robinson: I think this is the perfect illustration of where this interdepartmental memo of confidentiality has come up, and it is a crucial situation for us at this time. I would like to have our counsel speak with the counsel of the Privy Council Office and maybe come back with some kind of report to us.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Okay. Mr. Eglington, this seems like a very sensible suggestion or instruction. Good luck.

Now to the here and now, the RCMP Regulations, Mr. Co-Chairman: SOR/72-181, SOR/72-339, SOR/72-384, SOR/73-174, SOR/73-342, SOR/73-534, SOR/74-76, SOR/74-148, SOR/74-223, SOR/74-648, SOR/75-19 and SOR/75-83. Everybody has copies of these, I understand.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, you and I are the only ones left out.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They came in late for us.

• 1640

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should like to ask counsel first of all whether he wishes to deal with all these as a bundle or whether he wants to deal with them seriatim. I note that the comments are more extended in some cases than in others. Is there, first of all, some general observation he would like to make about the whole bundle, or would he like to take them up bit by bit?

Mr. Eglington: No, I think I would prefer to do it dealing with them as a bundle.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do you wish to have your comments printed in the Proceedings at this stage?

Mr. Eglington: Perhaps the Committee could decide that after I have spoken to them.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Right.

Mr. Eglington: For a first point on these, it is to be noted that the Mounted Police Regulations are of that category which were made for our scrutiny again and they were registered, as required by the Statutory Instruments Act, to preserve their validity, but they were not published. The Act did not require those Regulations to be published, and they were not.

I have received a copy of the Regulations from the RCMP. I requested a copy of the Regulations and they were made available. My comments concern Section 108 of the Regulations, and the Regulations that I received do not in fact include Section 108. They say "reserved", which I take it means that the numbers were reserved for future use, and the citizenship or nationality requirement, I take it, was the use that was in mind when the slots were left to put them in. There has been a process of change by which eligibility for joining the RCMP has gone from Canadian citizen or British subject to Canadian citizen or, in effect, other person preserved.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Other person what?

Mr. Eglington: Other person approved.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It sounded like embalming.

[*Interpretation*]

M. Robinson: C'est un très bon exemple de la difficulté que pose le caractère confidentiel des mémoires interministériels; c'est un point crucial pour nous. Je voudrais que notre conseiller juridique rencontre celui du Conseil privé et nous fasse rapport.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Monsieur Eglington vous pourriez essayer. Je vous souhaite bonne chance.

Nous passons au Règlement de la GRC: DORS/72-181, DORS/72-339, DORS/72-384, DORS/73-174, DORS/73-342, DORS/73-534, DORS/74-76, DORS/74-148, DORS/74-223, DORS/74-648, DORS/75-19 et DORS/75-83. Tout le monde a des exemplaires.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il n'y a que vous et moi.

Le coprésident (M. McCleave): Les nôtres nous sont parvenus très tard.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'aimerais demander au conseiller s'il souhaite traiter de ceci comme un tout ou passer les commentaires en revue individuellement. Je vois que les commentaires sont plus longs dans certains cas que dans d'autres. Aimerait-il, tout d'abord, faire des remarques générales portant sur tout le paquet, ou bien souhaite-t-il en parler individuellement?

M. Eglington: Non, je pense que l'on peut prendre le tout.

Le coprésident (sénateur Forsey): Voulez-vous que vos commentaires figurent au procès-verbal?

M. Eglington: Peut-être le comité pourrait-il en décider par la suite.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Eglington: Tout d'abord, il est à noter que le Règlement de la Gendarmerie royale tombe dans la catégorie qu'il nous incombe d'examiner et ce règlement a été enregistré, comme l'exige la Loi sur les textes réglementaires, afin d'en préserver la validité, mais n'a pas été publié. La loi n'exigeait pas que ce règlement soit publié et il ne l'a pas été.

J'en ai demandé le texte à la GRC. Mes commentaires portent sur l'article 108 du Règlement, et le texte que j'ai reçu ne comprend pas en fait d'article 108. On a laissé des blancs destinés à être remplis plus tard, notamment par des textes sur la condition de citoyenneté ou de nationalité. On est en train de modifier les conditions d'entrée dans la GRC, puisque, auparavant, il fallait être citoyen canadien ou sujet britannique, et qu'il faut maintenant être citoyen canadien ou une personne préservée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Une personne comment?

M. Eglington: Une personne autorisée.

Le coprésident (sénateur Forsey): On avait l'impression qu'il fallait être embaumé.

[*Texte*]

Mr. Eglington: I am sorry. The final effect of Section 108 now is that membership in the force is open to Canadian citizens or other persons who meet all the physical requirements, and so on, and who are approved by the Commissioner, which opens up membership in the force to persons who are not in allegiance to the Sovereign.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I wonder about that, "meets such other qualifications for appointment to the force as the Commissioner directs", and this is one of the things that you have always been very hard upon, where these tests are not precise.

Mr. Eglington: Oh, I see. So that the Commissioner may in fact direct that you have to be a Canadian citizen.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not know what he might direct, but it seems to me he could direct a whole lot of things. That is what bothers me about this discretion.

Mr. Eglington: I am always a little delicate about making this point, but it comes up in several other Regulations which are at the back of the RCMP ones, and that is the setting of nationality requirements when that requirement has not been laid down by Parliament. Irrespective of the policy that lies behind it, it is for Parliament to make the policy and not for it to be made by regulation, and national states require a very fundamental one. I am a little perplexed as to why the RCMP has proceeded in this way by stages; first of all by leaving the section blank for use and then having it state British subject or Canadian citizen and then proceeding to Canadian citizen or non-Canadian citizens whose requirements are set by the Commissioner.

Mr. Robinson: Are you suggesting that even aliens might be taken into the force?

Mr. Eglington: Well, certainly. It simply says any person who is not a Canadian citizen. It is not restricted to other British subjects who are not Canadian citizens.

Mr. Robinson: It would then appear to me to be a glaring example of something that should be changes, surely. Would we advise that there be an amendment to the Act?

Mr. Eglington: The Act is silent on the matter. This would be a matter for the Regulations, Mr. Chairman. But it occurred to me when I saw it in various other examples that if Parliament wanted to ordain that the RCMP should only be open to Canadian citizens then it should proceed to say so, as it has virtually said in respect of the Public Service.

Mr. Robinson: I will make that recommendation.

• 1645

Mr. Eglington: Then I was particularly concerned when I saw it left it open for the appointment of aliens.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is a weird provision.

Mr. Robinson: I think it is an essential provision that the Royal Canadian Mounted Police should be composed of Canadians, and Canadians only. I cannot for the life of me figure out how anybody who was an alien or is not a Canadian could even be considered.

[*Interprétation*]

M. Eglington: Excusez-moi. L'article 108 a donc pour effet d'ouvrir la Gendarmerie aux citoyens canadiens ou à d'autres personnes qui satisfont aux critières physiques, etc, et qui sont approuvées par le commissaire, lequel peut recevoir dans la Gendarmerie des personnes qui n'ont pas prêté allégeance à la Souveraine.

Le coprésident (M. McCleave): C'est ce qui m'inquiète, «et qui satisfait aux autres conditions de nomination que le commissaire établit», c'est là le genre de chose contre lequel vous avez toujours protesté très fermement, c'est-à-dire ce genre d'imprécision.

M. Eglington: Oui. Si bien que, en fait, le commissaire peut décider s'il faut être citoyen canadien.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne sais pas exactement ce qu'il peut décider mais j'ai l'impression que cela lui laisse beaucoup de pouvoir. C'est donc ce pouvoir discrétionnaire qui m'inquiète.

M. Eglington: C'est un problème toujours un peu délicat mais il se pose dans divers autres règlements qui viennent compléter celui de la GRC, et il consiste dans l'établissement des critères de citoyenneté dans des cas où le Parlement ne les exigeait pas à l'origine. Quelle que soit la politique suivie à cet égard, il appartient au Parlement de trancher, et ce ne peut pas être fait par voie de réglementation. Je ne vois pas très bien pourquoi la GRC a procédé par étape de cette façon, tout d'abord laisser certains articles en blanc, ensuite pose comme condition d'entrée la citoyenneté britannique ou canadienne et modifier ces conditions pour ouvrir la GRC aux citoyens canadiens et aux citoyens non canadiens qui satisfont aux conditions fixées par le commissaire.

M. Robinson: Voulez-vous dire que même des étrangers pourraient entrer à la GRC?

M. Eglington: Oui, certainement. On dit simplement: toute personne qui n'est pas citoyen canadien. Il n'est plus nécessaire d'être sujet britannique ou citoyen canadien.

M. Robinson: C'est donc là un exemple frappant d'un texte qu'il faut changer. Devrions-nous proposer le changement par voie de modification à la loi?

M. Eglington: La loi ne dit rien sur cette question. Je pense qu'il faut le faire par voie de réglementation, monsieur le président. Cependant, comme j'ai pu le constater dans d'autres cas, si le Parlement voulait que la Gendarmerie royale ne soit ouverte qu'aux citoyens canadiens, il devrait le dire, comme il l'a fait dans la Fonction publique.

M. Robinson: J'en ferai la recommandation.

M. Eglington: J'ai été particulièrement inquiet lorsque j'ai vu que des possibilités d'emplois pouvaient être offertes à des étrangers.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est une disposition assez bizarre.

M. Robinson: Il me semble que l'un des critères fondamentaux de la Gendarmerie royale du Canada est qu'elle soit composée de Canadiens, et de Canadiens seulement. Je ne vois vraiment pas pourquoi on pourrait même envisager de prendre en considération la demande d'un étranger.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): As the thing stands the Commissioner could employ a Turk or a Russian or—what are the words of Gilbert and Sullivan?—a Frenchman, a Prooshian or a Rooshian. Apparently the Commissionner can take his choice.

Mr. Robinson: There may be special cases where you want to bring . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is what I was thinking of—undercover work in the international drug trade, for example.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But it says as regular members.

Mr. Robinson: Yes, I think that is the way it reads.

Mr. Eglington: A regular member unless . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, are you still driving between here and Kingston? We would not want to see you fall into road traps or anything like that. But do you suppose you could ask about the actual practice in this regard for the help of members of the Committee?

Mr. Eglington: I suspect that subsection (2) exists there to preserve the right of entry to the Force of British subjects who are not Canadian citizens, but that is not what it says. I still consider that if, as Mr. Robinson feels and Parliament also feels, they want to preserve the Force for Canadian citizens, Parliament should say so.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Robinson: I am saying so now. I believe that. I do not know about the rest of the members but I will go on record as saying that I prefer that the RCMP . . .

Mr. Balfour: It might be worthwhile making an inquiry, though.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Balfour. Senator Cottreau, do you feel similarly inclined, that we should be tracking this matter down?

Senator Cottreau: I was wondering whether there might not be cases where at times it might be necessary to have other than a Canadian in on their secret service.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That comes to my mind too, but as long as it is being followed up anyway, since there are at least some doubts . . .

Mr. Eglington: Yes. I will also take up the question of the Commissioner's discretion to set things by direction.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that really gives some rather wide powers. I am sure they are never abused, but it is one of those things that we have always complained about, that we are not setting forth rights specifically to the people of this country.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I notice, Mr. Eglington, you have here, and once again in connection with SOR 72/384, "The preamble does not recite the section". That is our old friend. The same thing appears under 74/148 and the same thing—does it appear elsewhere here?

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Actuellement, le commissaire pourrait fort bien engager un Turc ou un Russe, ou, comme dans la chanson de Gilbert & Sullivan, un *Français*, un *Prussien* ou un *Russien*. Apparemment, il a toute latitude à cet égard.

M. Robinson: Il se peut que dans certains cas . . .

Le coprésident (M. McCleave): C'est précisément ce à quoi je pensais, à savoir que l'on pourrait avoir besoin d'inspecteurs en civil étrangers, pour lutter contre les réseaux internationaux de drogue, par exemple.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais on parle de membres réguliers.

M. Robinson: Certainement.

M. Eglington: Un membre régulier, à moins que . . .

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, faites-vous toujours la route entre Ottawa et Kingston? Nous ne voulons pas vous voir tomber dans les pièges établis par la police sur les routes, mais pourriez-vous vous renseigner sur les pratiques qui sont actuellement en vigueur à cet égard?

M. Eglington: Je suppose que ce paragraphe (2) est destiné à préserver aux sujets britanniques la possibilité de faire partie de la Gendarmerie royale, mais sa portée est beaucoup plus large que cela. Comme M. Robinson, et comme le Parlement, sans doute, je crois qu'il convient de préserver le caractère purement canadien de la Gendarmerie royale, et le Parlement devrait l'affirmer, d'une façon claire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Certainement.

M. Robinson: C'est précisément ce que j'affirme. Je ne sais pas ce qu'en pensent les autres députés mais je tiens à ce qu'il soit inscrit au procès-verbal que je préfère que la GRC . . .

M. Balfour: Cependant, il serait peut-être utile de faire une enquête là-dessus.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Balfour. Sénateur Cottreau, êtes-vous d'accord avec cette suggestion?

Le sénateur Cottreau: Je me demande s'il n'est pas parfois nécessaire d'employer, dans la GRC, des étrangers, ailleurs que dans les services secrets.

Le coprésident (M. McCleave): En effet, c'est peut-être une possibilité, mais puisqu'il y a certains doutes, je crois que . . .

M. Eglington: Très bien, je discuterai de cette question avec le commissaire, pour avoir son avis personnel.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense en effet que cette disposition accorde des pouvoirs très étendus, dont certaines personnes pourraient abuser. Je ne veux pas dire que cela était le cas dans le passé, mais il faut bien dire que les droits particuliers de notre population ne sont pas clairement protégés par cet article, ce que l'on nous a déjà reproché à d'autres occasions.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je constate encore, monsieur Eglington, à propos du règlement DORS/72-384, que le préambule ne mentionne pas l'article concerné. C'est d'ailleurs quelque chose que nous avons retrouvé à l'occasion du DORS/74-148, et j'aimerais savoir si on le retrouve ailleurs?

[*Texte*]

Mr. Eglington: I think, actually, we have dealt, Mr. Chairman, with the points that arise. The same things occur time and time again . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Eglington: . . . and I think we are covered.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is there any other point there that you particularly want to emphasize?

Mr. Eglington: No, I think that is . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then should we have these comments of yours inserted, do you think, in the proceedings, in full?

Mr. Eglington: Well, 2 and 3, if the members wanted . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): SOR 74/148 you have got some special comments here. That, you think, should be inserted, then?

Mr. Eglington: Members might want to insert paragraphs 2 and 3.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. Paragraph 1 we have had already; it comes in in connection with 72/384.

Mr. Robinson: I would think that paragraphs 2 and 3 of SOR 74/148 should go in because we have already been discussing the ramifications of that anyway.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Agreed.

SOR/74-148

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE REGULATIONS

Royal Canadian Mounted Police Act
P.C. 1974-491

July 31, 1974

2. As the R.C.M.P. Regulations are unpublished it is impossible properly to assess the amendment made by this regulation. (Vide comments on SOR/74-223 and SOR/72-384). The new section 108 of the Regulations embodies a policy which is discernible in other statutory instruments (Vide, e.g. SOR/74-108; SOR/74-442). In this instance, however, comment is called for. The R.C.M.P. Act does not itself deal with nationality requirements for membership in the force. The prior nationality qualification was that of being a British subject or Canadian citizen (SOR/72-384). Before that date it is understood that the requirement was couched in terms of an entrant being a British subject. The power conferred by section 21 of the Act upon the Governor in Council to make regulations and upon the Commissioner to make Standing Orders is expressed to relate to the "organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the force and generally for carrying the purposes and provisions of this Act into force". The only word here which could relate to nationality requirements is "organization". The connection appears tenuous and is, at least, far from being explicit. Further, the specifying of something as fundamental as a nationality requirement would seem to be the proper province of Parliament and not something meet to be left to the delegated power of the Governor in Council or the Commissioner. This would appear to be the approach adopted in other areas such as the civil service (Vide Public Service Act, section 16(3)).

[*Interprétation*]

M. Eglington: Il me semble que nous avons réglé les deux problèmes qui ont été soulevés. Les mêmes choses reviennent sans cesse . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Eglington: . . . et je pense que nous en avons traité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il autre chose sur quoi vous voudriez revenir?

M. Eglington: Non . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans ce cas, je pense que vos remarques devraient être inscrites auu procès-verbal, en entier.

M. Eglington: Au sujet des articles 2 et 3, si les membres du Comité veulent . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Si vous aviez des remarques particulières à faire sur le DORS/74-148, ne pensez-vous pas qu'elles devraient être jointes au procès-verbal?

M. Eglington: Les membres du Comité voudront peut-être y insérer les paragraphes 2 et 3.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. Nous avons déjà le paragraphe 1, concernant le 72-384.

M. Robinson: Je pense que les paragraphes 2 et 3 du DORS/74-148 devraient être joints, car nous en avons déjà discuté.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord.

DORS/74-148

RÈGLEMENT DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA—Modification

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada
C.P. 1974-491

Le 31 juillet 1974

2. Comme le règlement de la G.R.C. n'est pas publié, il est impossible d'évaluer comme il convient la modification apportée par ce règlement. (Voir les observations sur les DORS/74-223 et DORS/72-384). Le nouvel article 108 du règlement institue une politique qu'on peut déceler dans d'autres textes réglementaires (Voir, par exemple, DORS/74-108 et DORS/74-442). Cependant, dans ce cas précis, des observations s'imposent. En soi, la Loi sur la G.R.C. ne traite pas des exigences concernant la nationalité des membres de la Gendarmerie qui auparavant devaient être soit sujets britanniques, soit citoyens canadiens (DORS/72-384). Auparavant, il est présumé que les exigences étaient à l'effet que le candidat soit sujet britannique. L'article 21 de la Loi autorise le gouverneur en conseil à établir des règlements et le Commissaire, à édicter des ordres permanents portant sur «l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie et, en général, sur la réalisation des objets de la présente loi et la mise à exécution de ses dispositions.» Le seul mot ici qui se rapporterait aux exigences en matière de nationalité est le mot «organisation». Le lien semble ténu et, de toute façon, il est loi d'être explicite. En outre, la définition d'une exigence aussi fondamentale que celle de nationalité semblerait relever normalement du Parlement et ne devrait pas être laissée au pouvoir délégué du gouverneur en conseil ou du Commissaire. C'est l'attitude qu'on a adoptée dans d'autres domaines comme celui de la Fonction publique.

[*Text*]

Moreover, the step by step changing of the nationality requirement by two amendments in two years amounts to a deliberate act of policy which should be decided upon and approved by Parliament and not by the Governor in Council alone, acting as it would appear by stealth. It is further to be noted that the new section 108(2) opens the way for membership in the force of persons not in allegiance to Her Majesty.

3. Section 108(1) allows the Commissioner to set non-nationality qualifications by direction. It is not apparent that any such direction must take the form of a Standing Order, or that it must be published and, hence, known. Commissioner's Standing Orders are not published in the Gazette. (See also SOR/72-384.)

See SOR/72-181, SOR/72-339, SOR/72-384, SOR/73-174, SOR/73-342, SOR/73-534, SOR/74-76, SOR/74-223, SOR/74-648, SOR/75-19, SOR/75-83 as to non-publication.

See SOR/72-384, SOR/75-83; SOR/74-108, Canadian Turkey Marketing Agency Proclamation; and SOR/74-442, Customs Sufferance Warehouses, as to national status.

SOR/75-19

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE REGULATIONS, AMENDMENT

Royal Canadian Mounted Police Act
P.C. 1974-2810

April 1, 1975

Explanatory Note

The content of the former section 189(1) is not known.

In an earlier time "bonding" agreements were exacted in an attempt to compel service for a period in respect of attendance at educational institutions. Such bonds are now generally considered to be unenforceable ("Equity makes a slave of no man").

It may be thought unfair that instead of fulfilling his honourable undertaking an officer does not have the right to reimburse the Crown for the cost of his education and wages paid whilst being educated. However, such a reimbursement would be exceedingly onerous and any attempt to enforce it may fail as an indirect way of enforcing a bond of service, and perhaps even as in unlawful restraint of trade. In any event such speculations relate to *policy* which lies beyond the Committee's purview.

See SOR/72-181, SOR/72-339, SOR/72-384, SOR/73-174, SOR/73-342, SOR/73-534, SOR/74-76. SOR/74-148, SOR/74-223, SOR/74-648, SOR/75-85 as to non-publication.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, anything else on these Mounted Police regulations?

[*Interpretation*]

(Voir la loi sur l'emploi dans la Fonction publique, article 16(3).

En outre, la modification étape par étape de l'exigence en matière de la nationalité au moyen de deux amendements en deux ans, représente un geste politique délibéré, au sujet duquel le Parlement devrait prendre une décision et donner son approbation, mesure qui ne devrait pas être prise en l'occurrence par le gouverneur en conseil tout seul, qui semblerait alors agir à la dérobée. Il y a lieu de noter, en outre, que le nouvel article 108(2) ouvre les portes de la Gendarmerie à des candidats qui ne sont pas liés à Sa Majesté.

3. L'article 108(1) permet au Commissaire de prescrire des exigences n'ayant pas trait à la nationalité des candidats. Il n'est pas évident que de telles prescriptions doivent prendre la forme d'un ordre permanent, ou être publiées et donc connues de tous. Les ordres permanents du Commissaire ne sont pas publiés dans la Gazette. (Voir aussi DORS/72-384).

Voir DORS/72-181, DORS/72-339, DORS/72-384, DORS/73-174, DORS/73-342, DORS/73-534, DORS/74-76, DORS/74-223, DORS/74-648, DORS/75-19, DORS/75-83 concernant la non-publication.

Voir DORS/72-384; DORS/75-83; DORS/74-108, Proclamation visant l'office canadien des dindons) et DORS/74-442 (Règlement sur les entrepôts de douane) concernant la nationalité.

DORS/75-19

RÈGLEMENT DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA—Modification

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada
C.P. 1974-2810

le 1er avril 1975

Notes explicatives

Le contenu de l'ancien article 189(1) n'est pas connu.

On a déjà exigé des engagements écrits pour tenter d'obliger un officier à servir pendant une période proportionnelle à la durée du cours suivi dans une institution d'enseignement. On considère maintenant, de façon générale, que de tels engagements ne sont pas exécutoires (esclavage et justice sont incompatibles).

Il peut sembler injuste qu'au lieu de remplir l'engagement pris sur son honneur, un officier n'ait pas le droit de rembourser la Couronne des frais de cours et du salaire qui lui ont été versés pendant cette période. Toutefois, un tel remboursement serait extrêmement onéreux et toute tentative de l'exiger pourrait échouer, comme moyen indirect d'imposer un lien de service et peut-être même comme une restriction commerciale illégale. De toute façon de telles spéculations débordent le cadre de l'étude entreprise par le Comité.

Voir DORS/72-181, DORS/72-339, DORS/72-384, DORS/73-174, DORS/73-342, DORS/73-534, DORS/74-76, DORS/74-148, DORS/74-223, DORS/74-648, DORS/75-85 concernant la non-publication.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il, autre chose qui se rapporte aux règlements concernant la Gendarmerie royale?

[*Texte*]

• 1650

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I was just going to say they might, on this 223, indicate why they did not publish the regulations. They should have some reason for not publishing them.

Mr. Eglington: The fact is, Mr. Robinson, that nobody has published any regulations that were made before 1972 and which they registered simply to preserve their validity; because the act does not require them to be published and no department and the Privy Council has not seen fit to cause them to be published.

Mr. Robinson: Why do we not ask them why they do not publish all the previous regulations?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You do make the point here in 648: perhaps an appropriate amendment to the act would be one which required classes of regulations not now exempt but which were exempt from publication prior to January 1, 1972 to be published. On the same point, I am sure the government recoils in horror when you suggest that they put in an amendment to any act which may open the whole act up for a great amount of discussion in Parliament. But can we not make a rather more general principle than just to deal with the R.C.M.P. Act? There must be other cases.

Mr. Eglington: There are. We are seeing lots of them, and they are at Section 32 of the Act, which simply requires regulations of that category to be registered but does not require them to be published and to compel them to be published would require an amendment to Section 32.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That might be done by a good housekeeping amendment some day that it is now required that section such and such be published, and then list 25 acts as schedules. That is one way the government avoids the danger of all these separate acts being opened up for great long discussions.

Miss Mayrand: I can say at this point that I talked with some people from the Privy Council who were of the opinion, too, that it would be a good thing for some of these regulations to be published. And they have suggested to departments that they do publish them, but they do not have any power to force them to publish.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Mackenzie, mark that down for a point in our report, which I presume we should be working on. It is a good point. We are not going to deal with slavery in the Royal Canadian Mounted Police.

Mr. Eglington: 75.19 appears to be one that I do not have. I have Miss Mayrand's. This was an explanatory note that I put in to explain what was going on. I used to have students who were R.C.M.P. officers and they were in fact bonded to serve the force, if my memory serves me correctly, for five years after completing their degrees. Bonding of employees seems now to be out of fashion and the honourable undertaking is the substitute. I simply point out that it might have been thought they should have the right to pay up instead of honourably fulfilling an undertaking because that in fact could be very expensive.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What is the honourable undertaking, that they pay up? What happens if they do not?

[*Interprétation*]

M. Robinson: Monsieur le président, j'allais dire que l'article 223 pourrait peut-être expliquer pourquoi les règlements n'ont pas été publiés; il doit y avoir une raison.

M. Eglington: Le fait est, monsieur Robinson, que personne n'a publié de règlements établis avant 1972; ceux-ci n'ont été consignés que pour en préserver la validité car la loi n'exige pas qu'ils soient publiés et aucun ministère, non plus que le Conseil privé, n'a jugé à propos de les rendre publics.

M. Robinson: Pourquoi ne pas leur demander la raison pour la quelle ils n'ont pas publié les règlements antérieurs?

Le coprésident (M. McCleave): C'est précisément l'objet du 648; il serait peut-être bon de modifier la loi afin d'exiger la publication des règlements qui n'en sont pas exemptées présentement mais qui l'étaient avant le 1er janvier 1972. A ce même sujet, je suis persuadé que le gouvernement recule d'effroi lorsqu'on lui propose un amendement qui obligerait à réviser la loi entière et provoquerait de longs débats au Parlement. Mais ne pourrions-nous plutôt établir un principe général plutôt que de traiter uniquement de la loi sur la GRC? Il doit y avoir d'autres cas.

M. Eglington: Oui, ils sont énumérés à l'article 32 de la loi qui exige simplement que cette catégorie de règlements soit enregistrée mais non publiée et pour forcer la publication il faudrait modifier l'article 32.

Le coprésident (M. McCleave): Cela pourrait peut-être se faire par une simple modification exigeant que désormais tel et tel article soit publié, en donnant une liste de 25 lois à titre d'exemple. C'est une façon pour le gouvernement d'éviter que toutes ces lois soient remises en cause et provoquent de longues délibérations.

Mlle Mayrand: Je me suis entretenue avec les membres du Conseil privé selon lesquels également, il serait opportun que certains de ces règlements soient utilisés. Ils ont suggéré au Ministère de les publier mais ils n'ont aucun pouvoir de l'imposer.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur McKenzie, inscrivez ce sujet pour qu'il soit abordé dans notre rapport et sur lequel, je présume, nous devrions travailler. C'est un point excellent. Nous ne parlerons pas d'esclavage dans la Gendarmerie royale canadienne.

M. Eglington: Je n'ai pas le 75.19; j'ai celui de Mlle Mayrand. C'est une note explicative que j'ai ajoutée. J'avais des étudiants qui faisant Partie de la GRC et qui lui devaient cinq ans de service, si je me souviens bien, après avoir obtenu leur diplôme. Il ne semble plus de mode de lier ainsi les employés et on est revenu à l'ancien régime de l'honneur. On aurait peut-être dû songer à leur permettre de rembourser plutôt que d'être fidèles à leur engagement, car cela peut coûter très cher.

Le coprésident (M. McCleave): Qu'entendez-vous par le régime de l'honneur, qu'ils remboursent? Qu'arrive-t-il s'ils ne le font pas?

[*Text*]

Mr. Eglington: There is simply an honourably undertaking and I suppose they are degraded from the state of being honourable.

Mr. Robinson: Well, you are not really recommending anything.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It relates to policy, which lies beyond the Committee's purview.

Mr. Robinson: I guess we have no real comment on that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is a commentary, notwithstanding. And 83 is the last one. I do not know that they stand by themselves, Mr. Eglington, your commentaries on 83.

Mr. Eglington: Yes, although these are for officers in the police reserve and citizenship, the nationality requirement, which I will take up with the others.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This again gets into the possibility of appointing people who are not Canadians.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are we quite clear about how many of these documents we want on the record?

Mr. Eglington: As I recall it, is paragraph 2 and 3 of the big one and the . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): You do not have to be bothered putting in again that business about the section in the enabling stature not being recited.

• 1655

Mr. Eglington: I do not think so. It has been taken care of even if you do not see it in the report.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The next thing we have down here is Canadian Turkey Marketing Agency Proclamation SOR/74-108.

Mr. Eglington: There are two points here. The first paragraph . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps these could be inserted in the record. They are quite brief and it will make it a little clearer for those perusing the record what it is you are talking about.

SOR/74-108

CANADIAN TURKEY MARKETING AGENCY PROCLAMATION

Farm Products Marketing Agencies Act

September 16, 1974

Section 2 of the Schedule appears to suffer several defects.

1. The Act (sections 17, 18 and 19) lays down only two requirements for membership of an Agency, namely, that a member may not be 70 years or more in age and that at least a majority of members shall be "primary producers" (a term, incidentally, not defined in the Act). There is no provision in section 2(1) in the Schedule that of the first members, to be appointed by the Governor in Council, a majority shall be primary producers. However, the subsection would necessarily be read subject to section 18(1)(e) so that the Governor in Council will appoint in such a fashion that a majority of those appointed will be primary producers. More serious is the case of section 2(2) in the Schedule which provides for the

[*Interpretation*]

M. Eglington: Ils s'engagent simplement sur l'honneur et je suppose que s'ils manquent à leur engagement ils sont déshonorés.

M. Robinson: Eh bien, nous ne recommandons rien.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela échappe aux attributions de notre comité.

M. Robinson: Je crois que nous n'avons rien à dire à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): C'est une observation néanmoins. Et 83 est le dernier poste à examiner. Je ne sais pas, monsieur Eglington, si cela contient vos commentaires concernant le numéro 83.

M. Eglington: Oui, bien qu'il s'agisse des officiers de réserve et de la citoyenneté, des conditions de nationalité, j'en discuterai avec les autres.

Le coprésident (M. McCleave): Cela nous amène à la possibilité de nommer des personnes qui ne sont pas canadiennes.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce que nous savons le nombre de ces documents que nous voulons annexer au compte rendu?

M. Eglington: Si je me souviens bien, il s'agit des paragraphes 2 et 3 du plus important et . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous n'avez pas à vous préoccuper de réciter de nouveau l'article de la loi habilitante.

M. Eglington: Je ne le pense pas. On s'en est occupé bien que vous ne le voyez pas dans le rapport.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le poste suivant concerne l'Office canadien de commercialisation des dindons Proclamation DORS/74-108.

M. Eglington: Il y a deux points à signaler ici. Le premier paragraphe . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Peut-être que cela pourrait être intégré au compte rendu. Les textes sont courts et ce sera peut-être plus clair pour ceux qui parcourent les comptes rendus.

DORS/74-108

PROCLAMATION VISANT L'OFFICE CANADIEN DE COMMERCIALISATION DES DINDONS

Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme

16 septembre 1974

L'article 2 de l'Annexe paraît entaché de nombreuses imperfections.

1. La loi (articles 17, 18 et 19) n'impose que deux conditions de composition aux offices: leurs membres doivent avoir moins de 70 ans d'âge et être majoritairement des «producteurs du secteur primaire» (ce qui n'est pas défini par la loi). Rien à l'article 2(1) de l'Annexe ne prévoit que la majorité des premiers membres à désigner par le gouverneur général en conseil soient des producteurs du secteur primaire. Toutefois, l'interprétation de cet article est nécessairement subordonnée à l'article 18(1)(e), en sorte que le gouverneur général en conseil suivra la règle posée par ce dernier lors de la nomination des titulaires. Le cas est plus sérieux en ce qui concerne l'article 2(2) de l'Annexe, qui fixe le mode de dési-

[*Texte*]

successors to the original appointees. There is no guarantee that as a result of appointments by the Commodity Board in each province that a majority of members of the Agency as a whole will be primary producers. The new manner of appointment whether prescribed under section 18(1), 18(2) or 19(1) is necessarily subject to the limitation as to qualifications imposed by section 18(1)(e).

2. Section 2 of the Schedule purports to limit membership of the Agency to Canadian citizens. The Act nowhere provides for any nationality or citizenship qualifications for membership and this appears simply to be another attempt to impose by subordinate legislation a general policy not enacted or approved by Parliament.

See SOR/72-384, SOR/74-148 and SOR/75-83 (R.C.M.P. Regulations) and SOR/74-442 (Customs Sufferance Warehouses) as to national status.

Mr. Eglington: The schedule to the proclamation appears to be somewhat attenuated in that it does not spell out certain requirements as to membership of the agency, but I would imagine there can be no doubt that the requirements have to be met because they are laid out in the statute. The fact that they are not reproduced again in the schedule, I do not think matters.

The second point is the proclamation limits membership of the agency to Canadian citizens, but the act does not. Here again is a question of policy and Parliament put its mind to limiting membership of the agency to primary producers. One wonders why they did not set their minds to the nationality requirement at the same time if they wanted it.

Mr. Robinson: Do I understand from your paragraph 1 that the suggestion is that there should be a proper definition for "primary producers"? That is the first point.

Mr. Eglington: Yes, I would think so.

Mr. Robinson: Maybe we should go on record as requesting that they give us some sort of a definition as to what they mean by "primary producers". I would think they must have the same terminology in many other statutes as well, and there must be a definition some place in the Department of Agriculture.

Mr. Eglington: The reason that I do not sort of put that recommendation down in print, Mr. Robinson, is the fact that it is recommending a change in the statute and it is not recommending a change in the regulations which is our immediate concern.

Mr. Robinson: It is a point for clarification.

Mr. Eglington: It is, but that is something for you to make, not for me to make.

Mr. Robinson: I have made it then.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It has been made. May I raise another point, too? Frequently in Canada we try to attract certain types of citizens from abroad to become Canadians and better farmers surely must be in that category. This seems to me to be a disability against a recognized turkey expert from some other country.

[*Interprétation*]

gnation de leurs successeurs. Rien n'y assure que les nominations faites par l'Office de commercialisation de chaque province donneront une majorité de producteurs du secteur primaire. Le nouveau mode de nomination, qui s'effectue au titre des articles 18(1), 18(2) ou 19(1), est nécessairement subordonnée à la règle édictée par l'article 18(1)(e).

2. L'article 2 de l'Annexe limite l'Office à la nomination de citoyens canadiens. Aucune condition de nationalité n'est prévue à la loi; il semble bien que cela soit encore une fois une tentative d'adoption, par la voie réglementaire, d'une politique générale qui n'a été ni votée ni approuvée par le Parlement.

(Voir aussi DORS/72-384, DORS/74-148 et DORS/75-83 (Règlement de la Gendarmerie royale du Canada) et DORS/74-442 (Règlement sur les entrepôts de douane).

M. Eglington: L'annexe à la proclamation semble plutôt atténuée car elle n'est pas explicite sur certaines exigences d'affiliation à l'Office; mais nul doute que les conditions doivent être respectées car elles sont stipulées dans la loi. Le fait qu'elles ne sont pas reproduites à l'annexe n'a pas d'importance, que je sache.

Le second paragraphe de la proclamation limite l'affiliation aux citoyens canadiens mais la loi ne le stipule pas. Il y a ici encore une question de politique et le Parlement a décidé de limiter l'affiliation à l'Office aux producteurs primaires. On se demande pourquoi n'avoir pas imposé la condition de nationalité au même moment, puisqu'on y tenait.

M. Robinson: Dois-je comprendre d'après votre premier paragraphe que l'expression «producteurs primaires» devrait avoir une définition? C'est le premier point.

M. Eglington: Oui, c'est ce que je pense.

M. Robinson: Nous devrions peut-être exiger une définition du sens qu'ils attachent à l'expression «producteurs primaires». La même terminologie doit se retrouver dans d'autres textes réglementaires et il doit exister une définition de cette expression au ministère de l'Agriculture.

M. Eglington: Si je ne mets pas cette recommandation par écrit, monsieur Robinson, c'est parce que la recommandation d'un changement statutaire et non celle d'un changement des règlements constitue notre préoccupation immédiate.

M. Robinson: C'est à élucider.

M. Eglington: Oui, mais cela vous appartient et non à moi.

M. Robinson: Alors, je l'ai fait.

Le coprésident (M. McCleave): C'est fait. Pourrais-je aussi aborder un autre problème? Bien souvent, au Canada, nous cherchons à attirer des catégories particulières de citoyens étrangers dans l'espoir d'en faire des Canadiens, il doit sûrement y avoir de meilleurs agriculteurs dans cette catégorie. Cela semble difficile à opposer à un spécialiste de l'élevage de dindons venant de quelqu'autre pays.

[*Text*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): From Turkey, possibly.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Turkey itself.

Mr. Eglington: I have a great deal of sympathy for that, Mr. Chairman, because to be a landed immigrant one must wait the five years to be a Canadian citizen and if one is a primary producer one is debarred, no matter what one's interest in the matter and how noteworthy one becomes in the industry, from taking his place on the agency.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not want to open old wounds, but Mr. Eglington is the primary example of what you can get yourself into if certain people gave us the sort of chauvinistic national approach to things. That was not the intent of Parliament and that does bother me because it did not say you had to be a Canadian turkey raiser to work on this board, right? Yet somebody has taken it upon himself or herself to make that rather arbitrary decision. I think you should go back to them on that.

The other thing I think you should go back on is this anti-dumping from one province to another, interprovincial trade. This is part 11 on page 647 as presented to us.

I suppose this comes up with regard to the farm problems all the time, that you cannot take a Newfoundland egg and peddle it somewhere else in Canada. Do those things fit within the legislation that we have adopted in Canada? Miss Mayrand, you nod your head, that is right. Am I correct then that we can limit interprovincial trade? Maybe I should ask Senator Forsey that since it is a constitutional question.

Mr. Balfour: Regulating provincial trade.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, regulating.

Mr. Eglington: The Dominion can do it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Regulation of trade and commerce presumably, unless it violates, what is it, Section 121.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, it does say so here, for example:

> The agency shall exercise its powers in such a manner as to preclude any person from marketing turkeys in a province other than the province in which the turkeys are produced at a price that is less than the number of . . .

An hon. Member: So they set a pricing system?

Mr. Eglington: That amounts to—at least, *prima facie* it would amount to regulating trade, which does not appear to infringe Section 121.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. I just raised it as a . . .

Mr. Eglington: I would not be surprised if someone such as the turkey producers and what not would take that on at some time.

[*Interpretation*]

Le coprésident (sénateur Forsey): D'Inde, peut-être.

Le coprésident (M. McCleave): Dinde elle-même.

M. Eglington: J'éprouve beaucoup de sympathie à cet égard, monsieur le président, car l'immigrant reçu doit attendre cinq ans avant de pouvoir devenir citoyen canadien et cela empêche le producteur primaire de contribuer à l'activité de l'Office quel que soit son intérêt en la matière et son utilité par rapport à ce secteur.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne veux pas rouvrir d'anciennes blessures, mais M. Eglington est l'exemple le plus probant du piège dans lequel nous pouvons tomber lorsque certains nous servent des notions nationales chauvinistes. Ce n'était pas l'intention du Parlement et cela me tracasse car il n'est pas stipulé que l'éleveur de dindons doit être canadien pour participer aux activités de l'Office, n'est-ce pas? Cela n'a pas empêché quelqu'un de prendre cette décision arbitraire. Je pense que vous devriez leur renvoyer la balle.

Un autre problème à examiner, selon moi, c'est l'anti-dumping entre les provinces, le commerce interprovincial. C'est la partie II de la page 647 du document qui nous est soumis.

Je présume que cela relève des difficultés agricoles qui sévissent constamment et qu'il est impossible de prendre les œufs de Terre-Neuve et de les vendre au porte à porte ailleurs au Canada. Est-ce que cela peut s'intégrer à la législation adoptée au Canada? Mademoiselle Mayrand, vous hochez la tête, n'est-ce pas? Ai-je raison donc de prétendre que nous pouvons limiter le commerce interprovincial? Peut-être devrais-je demander au sénateur Forsey puisqu'il s'agit d'une question constitutionnelle.

M. Balfour: Réglementer le commerce provincial.

Le coprésident (M. McCleave): Oh, réglementer.

M. Eglington: Le Canada peut le faire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Un règlement visant l'industrie et le commerce peut-être, à moins que cela ne contrevienne à l'article 121.

Le coprésident (M. McCleave): Eh bien, on dit que:

> La commission exercera ses pouvoirs afin d'empêcher la commercialisation des dindons dans une province autre que la province où les dindons ont été produits, si le prix est inférieur au nombre de . . .

Une voix: Alors il s'agit d'un système de fixation des prix?

M. Eglington: En effet, plus ou moins pour ce qui est de l'évidence, mais il s'agirait plutôt d'une réglementation du commerce, qui ne va pas à l'encontre de l'article 121.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, il s'agissait . . .

M. Eglington: Je ne serais pas surpris que les producteurs de dindons s'y attaquent à un bien pire.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. Take it all the way.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, what is the next thing that we have, oh, SOR/74-442, Customs Sufferance . . .

Mr. Robinson: Mr. Chairman, may I ask one further thing about this 108? I was wondering about that latter part of paragraph numbered one where it says:

> There is no guarantee that as a result of appointments by the commodity board in each province that a majority of members of the agency as a whole will be primary producers.

Are you making a suggestion here or a recommendation that they should be primary producers?

Mr. Eglington: No, the Act requires that a majority shall be; and the proclamation schedule, when it is setting out what is to happen in appointing successors to the first members of the agency, does not say "such-and-such persons a majority of whom being primary producers". But I would think it is unnecessary to put it in because the Act says so, and they will simply have to govern themselves in such a way as to ensure that of the successors, the majority of them are primary producers.

Mr. Robinson: All right.

Mr. Eglington: But it would not hurt to put it into the schedule as well.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are we ready, then, for the next item: Customs Sufferance Warehouses Regulations, SOR/74-442?

SOR/74-442

CUSTOMS SUFFERANCE WAREHOUSES REGULATIONS

Customs Act
P.C. 1974-1663

September 23, 1974

Section 6(2) of the Regulations requires that, in dealing with applications for appointment of sufferance warehouses, preference be given to applications made in respect of "warehouses that are owned or controlled by Canadian citizens".

The phrase "owned or controlled by Canadian citizens" is far too vague to constitute a useful criterion especially as the right to apply is not restricted to individuals but extends to companies also. The phrase should either be defined in the Regulations or be assigned a meaning from some existing area of law where the problem has arisen, e.g. under the Income Tax Acts.

It is also quite probable that the attempt to create a preference based on citizenship is ultra vires in any event. The Customs Act confers no express power to do so and in order to justify the preference resort would have to be had to section 278(1) which gives the Governor in Council a certain latitude in making the regulations relating to sufferance warehouses: "such regulations as are considered advisable, for the appointment of sufferance wharfs and warehouses . . .". Since the word used is "appointment" this may suggest that *any* criterion for appointment is properly the subject of prescription by regulation. However, as against that is the silence of the statute. And from the point of view of parliamentary scrutiny we have, once again, the implementation of a policy by the Crown, which

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Oui, en effet.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Le document suivant est le DORS 74-442, Entrepôts d'attente de douane . . .

M. Robinson: Monsieur le président, puis-je poser une autre question sur le document 108? A la fin du paragraphe 1, on lit:

> Rien n'y assure que les nominations faites par l'Office de commercialisation de chaque province donneront une majorité de producteurs du secteur primaire.

Nous recommandez-vous que ce soient des producteurs du secteur primaire?

M. Eglington: Non, la loi exige que la majorité le soit; le calendrier d'exécution qui établit l'ordre et les modalité de nomination des successeurs des premiers membres de l'Office, ne dit pas que telle ou telle personne sera nommée, et la majorité doit être constituée de producteurs du secteur primaire. Cependant, il est inutile de l'inclure, parce que la loi le précise déjà, et l'Office devra tout simplement s'organiser de manière à ce que la majorité des successeurs soient des producteurs du secteur primaire.

M. Robinson: Très bien.

M. Eglington: Mais cela ne nuirait pas de l'inclure dans le calendrier.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Passons-nous maintenant au point suivant, c'est-à-dire le Règlement sur les entrepôts d'attente de douane DORS/74-442?

DORS/74-442

RÈGLEMENT SUR LES ENTREPÔTS D'ATTENTE DE DOUANE

Loi sur les douanes
C.P. 1974-1663

Le 23 septembre 1974

Le paragraphe (2) de l'article 6 du règlement exige que lorsqu'on reçoit des demandes d'établissement d'un entrepôt d'attente, la préférence soit accordée d'abord à celles qui visent «des entrepôts appertenant à des citoyens canadiens ou contrôlés par des citoyens canadiens».

L'expression «des entrepôts appartenant à des citoyens canadiens ou contrôlés par des citoyens canadiens» est beaucoup trop vague pour constituer un critère utile surtout que le droit de faire une demande n'est pas limité à des particuliers, mais s'étend aussi aux sociétés. Cette expression devrait soit être définie par le règlement ou on devrait lui attribuer un sens à partir d'une loi existante où le problème est survenu, par exemple en vertu des Lois de l'impôt sur le revenu.

De toutes façons il est aussi fort probable que l'établissement d'une préférence fondée sur la citoyenneté soit ultra vires. La Loi sur les douanes ne délègue aucun pouvoir spécial à cet effet et pour justifier cette préférence, il faudrait avoir recours au paragraphe (1) de l'article 278 qui donne au Gouverneur en conseil une certaine latitude pour établir des règlements sur les entrepôts d'attente «les règlements jugés utiles pour l'établissement de quais et d'entrepôts d'attente . . .». Étant donné qu'on emploie le mot «établissement», cela pourrait vouloir dire que *tout* critère dont on se sert doit être prescrit par un règlement. Cependant, le silence de la loi à ce sujet vient à l'encontre de ce fait. Du point de vue de l'investigation parlementaire, encore une fois, la Couronne applique une politique qui, qu'on le

[*Text*]

policy, whether one regards it as desirable or not, has never been made by statute or even approved by resolution.

> See also SOR/72-384, SOR/74-148 and SOR/75-83 (R.C.M.P. Regulations) and SOR/74-108 (Canadian Turkey Marketing Agency Proclamation)

Mr. Eglington: This raises two points. One is the national status point again; but the other one is more general in that the phrase

> ... warehouses that are owned or controlled by Canadian citizens ...

is used and no definition is given by means of which one can determine whether a warehouse is controlled by Canadian citizens, particularly when many of them are owned by companies; and it would seem desirable that some such definition be put in, either by incorporating a definition that has been used for other purposes, for instance, perhaps the Foreign Investment Review Act or the Income Tax Act or one that is relevant to sufferance warehouses—but I am not guite sure what control by Canadian citizens means.

Mr. Balfour: It was probably intended to cover the corporate situation.

Mr. Eglington: I would think so; but, you see, if one simply goes by 51 per cent of the shares—residence of the shares—then they can be held as nominees for people abroad and so on.

Mr. Balfour: Where it constitutes control.

Mr. Eglington: It becomes very, very complicated, and I do not think it should just be left.

Mr. Robinson: We could ask for a further clarification, probably; and if necessary, it could be further defined, I suppose, by regulation or, as you suggest here, assigned a meaning from an existing area of law.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps they mean it in the sense of management on the premises rather than direction which may come from downtown or some place remote. What do you think, Mr. Eglington? Is that a point?

Mr. Eglington: Well, it could be. I had taken it that "owned and controlled" were words of a feather, and that by "controlled" they were bringing in the company situation—owned by a company that was controlled by Canadians. Perhaps that is correct, that they want it *owned* and they want it *managed* by Canadian citizens; but then, I am not sure that a company has Canadian citizenship as such.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What about your second point?

The Joint Chairman (Senator Forsey): May I have the ring just at this point to say it seems to me desirable that this particular memorandum should be inserted in our proceedings *in toto*.

[*Interpretation*]

juge souhaitable ou non, n'a jamais été établie par une loi ou même approuvée par une résolution.

> Voir aussi DORS/72-384, DORS/74-148 et DORS/75-83 (Règlement de la Gendarmerie royale du Canada) et DORS/74-108 (Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des dindons)

M. Eglington: Nous avons deux questions; la première est celle de la situation nationale, l'autre, plus générale, porte sur le fait que la phrase.

> ... des entrepôts appartenant à des citoyens canadiens ou contrôlés par des citoyens canadiens ...

est employé bien qu'on ne donne pas de définition permettant de déterminer si un entrepôt est contrôlé par un citoyen canadien, surtout lorsque ces entrepôts appartiennent surtout à des sociétés. Il faudrait inclure cette définition, soit en incorporant une définition déjà employée à d'autres fins, comme par exemple, alors la Loi sur l'impôt sur le revenu ou la Loi sur l'examen des investissements étrangers, ou bien encore une définition dans le cadre d'une loi qui a trait aux entrepôts d'attente de douane. Cependant, j'ignore ce que signifie l'expression «contrôlé par des citoyens canadiens».

M. Balfour: On voulait probablement viser également les sociétés.

M. Eglington: Sans doute; cependant, si on se fie au concept de 51 p. 100 des actions—la résidence des détenteurs d'actions—eh bien, à ce moment-là, il pourrait y avoir des prête-nom par exemple.

M. Balfour: Là où ces actions sont majoritaires.

M. Eglington: C'est très compliqué, mais il ne faudrait pas négliger cette question.

M. Robinson: Il faudrait demander des renseignements additionnels et, s'il est nécessaire de le faire, on pourrait y ajouter des définitions par voie de règlements, ou encore, comme vous nous l'avez suggéré, donner une signification d'après une loi qui existe déjà.

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit peut-être de la direction de l'entreprise, plutôt que de la direction située au centre-ville ou ailleurs. Qu'en pensez-vous, monsieur Eglington? Aie-je raison?

M. Eglington: C'est possible; d'après moi, «appartenant ... ou contrôlé» sont des mots apparentés, et je croyais que le mot «contrôlé» visait les sociétés, l'entrepôt appartenant alors à une société contrôlée par des Canadiens. C'est peut-être vrai, en ce sens qu'on veut que cet entrepôt appartienne à des citoyens canadiens et soit contrôlé par eux, mais je ne suis pas sûr qu'une société puisse vraiment avoir la citoyenneté canadienne.

Le coprésident (M. McCleave): Votre deuxième point? Quel était votre deuxième point?

Le coprésident (sénateur Forsey): Puis-je ajouter qu'il me semble préférable d'inclure ce mémorandum au complet à notre procès-verbal.

[*Texte*]

An hon. Member: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is in there already, I think.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is it?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, it is: surreptitiously, but we got it in.

• 1705

Mr. Eglington: The second point is the national status one. Again, parliament has not given any authority to make nationality or citizenship requirements, and yet it is put in by regulation. Perhaps I am unduly sensitive about this one but I still take the view that if parliament wants sufferance warehouses to be owned and controlled by Canadians when it is happy to see all sorts of other industries and firms owned by all and sundry, then parliament should say so.

Mr. Robinson: Well, I would recommend then that the government consider implementation of a policy by the Crown which policy, whether you want to regard it as desirable or not, has never been made by statute or even approved by resolution regarding this matter of concern, which just takes in the latter portion of your notes, as a recommendation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Robinson.

Now we have a toughie—I guess it is the last one.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Home Buyer Grant Regulations, eh? No, I see some others.

Mr. Eglington: Have you any comments on that?

An hon. Member: Thank goodness.

The Joint Chairman (Senator Forsey): SOR/75-24. Now do either of our counsel wish to comment on this?

By the way, I feel a little uneasy that we have so often referred to Mr. Eglington and not asked M^lle^ Mayrand, but I hope that each time I mention one, either one of them will reply if they see fit, because I may be directing my enquiries sometimes to the wrong person. It may be, in some instances, M^lle^ Mayrand who has drafted the document and she is the proper person to speak to it.

Mr. Robinson: Maybe she can explain the first part then, because it was a translation apparently and, frankly, I do not see any difference. I would like to have it explained.

SOR/75-24

HOME BUYER GRANT REGULATIONS

Appropriation Act No. 4, 1974
P.C. 1974-2881

April 1, 1975

Criteria 1(a); 9; 4; 14

1. These Regulations are made pursuant to Vote 12B of Appropriation Act No. 4,1974 (23 Eliz. II c.21). In the English text the relevant portion of the Vote reads as follows:

[*Interprétation*]

Une voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois qu'il y est déjà.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah bon!

Le coprésident (M. McCleave): Oui, nous l'avons inclus subrepticement.

M. Eglington: Il nous faut ensuite discuter de la nationalité. Là encore, le Parlement n'a pas donné l'autorisation de fixer des exigences de nationalité ou de citoyenneté; cela figure pourtant dans un règlement. J'y attache peut-être trop d'importance, mais je crois que si le Parlement veut que les entrepôts de douanes appartiennent aux Canadiens et soient contrôlés par eux, alors qu'il permet que toutes sortes d'entreprises appartiennent à n'importe qui, il devrait le mettre noir sur blanc.

M. Robinson: Je recommande alors que le gouvernement étudie la possibilité d'établir une politique officielle, étant donné que cette politique n'a jamais été définie, soit par voie législative soit au moyen d'une résolution.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Robinson.

Nous avons maintenant un sujet très difficile, mais c'est le dernier.

Le coprésident (sénateur Forsey): Les règlements sur les subventions à l'acquisition d'une maison? Il y en a pourtant d'autres.

M. Eglington: Avez-vous des commentaires à cet égard?

Une voix: Merci.

Le coprésident (sénateur Forsey): DORS/75-24. Les conseillers veulent-ils ajouter leurs commentaires?

Nous posons très souvent nos questions à M. Eglington, et non pas à M^lle^ Mayrand, mais j'espère qu'elle voudra bien répondre si la question s'adresse plutôt à elle qu'à lui, étant donné que je m'adresse parfois à la mauvaise personne. Dans certains cas, il se pourrait que M^lle^ Mayrand ait rédigé le document, et elle serait mieux placée pour répondre aux questions qui portent sur lui.

M. Robinson: Pourrait-elle nous expliquer la première partie? Il s'agissait d'une traduction, mais je ne vois pas la différence. J'aimerais obtenir des explications.

DORS/75-24

RÈGLEMENT SUR LES SUBVENTIONS À L'ACQUISITION D'UNE HABITATION

Loi n° 4 de 1974 portant affectation de crédits
C.P. 1974-2881

Le 1^er^ avril 1975

Critères 1(a); 9; 4; 14

1. Ce règlement est établi conformément au crédit 12B de la Loi n° 4 de 1974 portant affectation de crédit (23 Eliz. II c.21). La version anglaise de la partie pertinente du crédit se lit comme suit:

[*Text*]

Home Buyer Grant payments, in accordance with terms and conditions prescribed by regulations made by the Governor in Council, of amounts not to exceed $500, to an individual who

(*a*) at any time acquired a housing unit or share of the capital stock of a co-operative housing corporation, whether jointly with another person or otherwise, if the housing unit, or if the share was acquired for the sole purpose of acquiring the right to inhabit a housing unit owned by the corporation that

(i) became inhabited by the individual as his principal residence at any time in the period commencing on November 1, 1974 and ending on October 31, 1975,

(ii) was situated in Canada, and

(iii) was never previously used as a dwelling place, and

(*b*) at no time prior to the acquisition described in paragraph (*a*) owned, or whose spouse owned, whether jointly with another person or otherwise a housing unit in Canada that was used as a principal residence by the individual or the spouse, and

It is noteworthy that the opening words of the Vote in the French text are more restrictive than the English, reading: "Subventions aux acquéreurs d'une maison pour la première fois . . .«. Thus, the French text of the Vote confines grants to purchasers who, being home purchasers for the first time, buy a new home while the English text at first sight allows grants to purchasers of new homes. However, paragraph (b) of the Vote, identical in both languages, confines grants to those, being purchasers who have not previously owned a housing unit used as a principal residence. In result, therefore, the grants are confined, speaking in general terms, to first time purchasers of new homes. It is upon this basis that these present Regulations have been drafted.

2. The retroactive effect provided for in section 3 of the Regulations is expressly contemplated in the Vote, and works in favour of the subject.

3. The incorporation of the five Standards of the Canadian Standards Association in section 5(1)(d) of the Regulations would not appear to call for comment as specific and ascertainable Standards have been incorporated by reference and the provisions of the Regulations will not in any wise be susceptible to change, except by act of the Governor in Council, should the Association choose to modify or abandon those Standards.

4. Section 6(b) falls within the phrase "terms and conditions prescribed by the Governor in Council". It is, perhaps, to be remarked that such a simple provision could as well, and as easily, have been made the subject of parliamentary enactment by its inclusion in the enabling Vote 12b.

5. Section 5(2) provides for the application of a grant towards the reduction of a loan to a non-profit co-operative association. This amounts either to the payment of the grant to the association, a provision which is ultra vires Vote 12b which specifies grant payments "to an individual" or to a condition of payment that the payment be applied to a specific purpose, namely the reduction of the indebtedness of

[*Interpretation*]

«Subventions aux acquéreurs d'une maison pour la première fois, selon les conditions prescrites par le règlement édicté par le gouverneur en conseil, d'un montant ne dépassant pas $500, à un particulier qui

a) a acquis une unité de logement ou une part du capital-actions d'une société coopérative de logement, que ce soit avec une autre personne ou autrement, si l'unité de logement ou la part du capital-actions a été acquise dans le seul but d'obtenir le droit d'habiter une unité de logement possédée par la société

(i) qui est devenue la principale résidence du particulier à tout moment de la période commençant le 1er novembre 1974 et se terminant le 31 octobre 1975

(ii) qui était située au Canada, et

(iii) qui n'avait jamais servi de lieu de résidence auparavant, et

b) à aucun moment avant l'acquisition décrite à l'alinéa *a*), n'a possédé, lui ou son conjoint, que ce soit avec une autre personne ou autrement, une unité de logement au Canada qui lui servait de résidence principale;»

Il est bon de noter que les premiers mots du crédit dans la version française sont plus restrictifs que dans la version anglaise, c'est-à-dire: «Subventions aux acquéreurs d'une maison pour la première fois . . .». Ainsi, la version française du crédit limite les subventions aux acquéreurs qui, étant acquéreurs d'une habitation pour la première fois, achètent une nouvelle habitation alors que la version anglaise accorde à première vue des subventions aux acquéreurs de nouvelles maisons. Toutefois, l'alinéa (b) du crédit, identique dans les deux langues, limite les subventions aux acquéreurs qui n'ont jamais possédé une unité de logement qui leur servait de résidence principale. Ainsi, les subventions sont limitées, en termes généraux, à ceux qui acquièrent une nouvelle maison pour la première fois. C'est sur cette condition que se fonde le règlement actuel.

2. L'effet rétroactif prévu à l'article 3 du règlement est mentionné expressément au crédit, et favorise le sujet.

3. Il ne semble pas être nécessaire de faire des observations sur l'incorporation des cinq normes de l'Association canadienne de normalisation, l'article 5(1)(d) du règlement, puisque des normes précises et identifiables ont été incorporées par renvoi et que les dispositions du règlement ne seront pas modifiables sauf par un décret du gouverneur en conseil, au cas où l'Association décidait de modifier ou d'abandonner ces normes.

4. L'article 6(b) est édicté en vertu de l'expression «les modalités prescrites par le gouverneur en conseil». Il est peut-être bon de noter qu'une disposition aussi simple aurait pu également, et tout aussi facilement, être mise en vigueur par le Parlement en étant incluse dans le crédit d'autorisation 12b.

5. L'article 5(2) prévoit la demande de subventions en vue de l'acquittement d'un prêt consenti à une association coopérative sans but lucratif. Ainsi, ou bien la subvention sera versée à l'association, disposition ultra vires du crédit 12b qui précise qu'il s'agit du versement d'une subvention «à un particulier», ou alors il y aura des modalités de paiement suivant lesquelles le paiement se fera dans un but précis, à

[*Texte*]

another. It is open to question whether the terms and conditions which might properly be prescribed by the Governor in Council under a vote which speaks of payments to an individual, and mentions by not one word the controlling of the disbursement of grant payments by the individual to whom they are made, can extend to requiring that payments be used in the manner specified in section 5(2). Even if the sub-section not be considered ultra vires, the Committee may consider it unsatisfactory that regulations of substance be made pursuant to skeletal enabling power in Votes under Appropriation Acts and that substantive provision should, on general principle, be the subject of parliamentary enactment.

6. Section 5(1)(c) requires the individual to produce a building permit *or other evidence satisfactory to the Corporation showing that the housing unit complies with the building codes that are in force* . . . In an area or municipality in which a building code is in force the only conclusive evidence of compliance that is available is a certificate issued by the municipality or its proper officer, such as a building inspector. The individual can only apply for such a certificate and take what he is given. The paragraph as drafted would empower the Corporation to treat such evidence as unsatisfactory. This seems particularly hard on an applicant who is totally in the hands of a local municipality. The paragraph would be less arbitrary if it spelled out in some way the evidence that will be regarded as being satisfactory and specifically stated that along with a building permit a certificate as to compliance issued by a municipality will be accepted.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mademoiselle Mayrand.

Mlle Mayrand: Le premier commentaire est au sujet de la loi et non pas du règlement, il y aurait une différence entre le texte français et anglais. Je pense qu'il nous est très difficile de faire des recommandations au sujet des différences de traduction des lois et le contenu s'avère le même. Il n'y a donc pas tellement de problème. La première phrase en anglais dit:

Home Buyer Grant . . .

en français on dit:

Subventions aux acquéreurs d'une maison pour la première fois, . . .

It seems to be more restricted in French but in fact the content is the same and since it deals with the act or the vote . . .

Mr. Robinson: Maybe I am missing the whole import of it but it seems to me that in the French version you were saying something about buying a new home for the first time and in the English version you are merely talking about purchasers of new homes which . . .

Mr. Eglington: Which, on the surface, they may not have purchased for the first time. But it is all governed by paragraph (d) which makes it crystal clear that it is concerned with people who purchase for the first time and who purchase new homes.

[*Interprétation*]

savoir l'acquittement d'un autre prêt. On se demande si les modalités prescrites par le gouverneur en conseil relativement à un crédit portant sur les paiements faits à un particulier, et ne faisant aucune allusion au contrôle des versements de la subvention par le particulier qui en jouit, pourront en arriver à exiger que les versements soient utilisés de la manière prescrite à l'article 5(2). Même si l'alinéa n'est pas considéré ultra vires, le comité s'opposera peut-être à ce que des règlements importants soient établis conformément à des pouvoirs d'autorisation trop schématiques accordés aux crédits en vertu des lois portant affectation de crédit, et qu'en général, les dispositions importantes devraient faire l'objet d'une loi du Parlement.

6. En vertu de l'article 5(1)(c), le particulier est tenu de produire un permis de construction *ou un autre document qui établisse, à la satisfaction de la Société que le logement est conforme aux codes . . . en vigueur* . . . Dans une région ou une municipalité où un code du bâtiment est en vigueur, la seule preuve disponible est un certificat qu'émet la municipalité ou son agent compétent, tel l'inspecteur en bâtiment. Le particulier peut tout simplement faire la demande d'un tel certificat et prendre ce qu'on lui donne. L'alinéa, tel que rédigé actuellement, investit la Société du pouvoir de considérer une telle preuve comme insatisfaisante. Cette situation semble particulièrement difficile pour un requérant entièrement à la merci de l'autorité locale. L'alinéa serait moins arbitraire s'il faisait état d'une façon quelconque des preuves qui seraient considérées comme satisfaisantes et s'il exposait de façon précise que l'on acceptera, en plus du permis de construciton, un certificat de respect du code émis par une municipalité.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Miss Mayrand.

Miss Mayrand: The first comment concerns the act, and not the regulation; then there is apparently a difference between the French and English text. It is very difficult for us to make recommendations as concerns differences in the translation of the acts; the content is the same. There is no real problem; the first sentence in English reads as follows:

Home Buyer Grant . . .

The French version reads as follows:

Subventions aux acquéreurs d'une maison pour la première fois, . . .

Le sens semble plus restreint en français, mais le contenu est le même, étant donné qu'il traite de la loi ou du crédit . . .

M. Robinson: Je n'y comprends peut-être rien, mais il me semble que dans la version française, on mentionne l'achat d'une maison neuve et pour la première fois, tandis que la version anglaise ne parle que des acheteurs d'une maison neuve, qui . . .

M. Eglington: A première vue, il se pourrait que ce ne soit pas la première qu'ils achètent. Cependant, c'est l'alinéa (d) qui éclaire la situation, étant donné qu'il s'adresse aux gens qui achètent une maison pour la première fois, et qui, de plus, achètent une maison neuve.

[*Text*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Mademoiselle Mayrand, pensez-vous que la question est réglée?

Mlle Mayrand: Absolument.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce n'est pas la peine je crois de se pencher plus longtemps sur ce point.

Well, then we could go on, presumably, to the second point here.

Mr. Eglington: The regulations have a retroactive effect.

The Joint Chairman (senator Forsey): It is favourable to the subject.

Mr. Eglington: Favourable to the subject, and it is provided for in the vote. The third point is Section 5 and includes standards of the Canadian Standards Association. We have had these before but in this instance there is no capacity for the standards to alter as the Standards Association decides to change them. They will have to be altered by the Governor in Council and not by the Standards Association. So that would be in order. Now 6(b) sets up a formula by which the amount of money is derived. The comment I made there was that since the formula in effect it is fairly simple, one would have thought it would have been clearly in mind when the legislation was drafted and it should have been put in the enabling power, which is to say the vote, rather than put in the regulation. But of course we are getting back to this perennial of granting enabling powers in appropriations.

• 1710

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, perhaps I can almost appear as an expert witness here because I have had cases dealing with this exact point. I imagine that there must be some two dozen different levels set across Canada. I know in Nova Scotia that there is something for the Halifax area and then something for outside the Halifax area, and I suppose that across Canada this prevails so it might have been impossible, dealing with the amount of the grant which is the last part of the regulation, to set forth anything unless you dealt with it by way of a schedule of some sort. I have raised a question in the House about it, that there are many people who never get even a sniff of one dollar, let alone $500, out of this policy, and there are others who might get $80 or $90 because their houses have gone over a certain cost in relation to it.

I do not raise it as a real point of principle, because I think it might have been difficult to set forth things in regulations in an age of inflation where you may have to keep adjusting these darned figures every month. This is really what I have been telling Mr. Danson he should be doing. You just cannot set something back in October and then expect that it will work in February or March in an age of inflation such as we are going through. It still leads to rather arbitrary conditions and whether the Manager of CMHC in Nova Scotia is as bright and up-to-date as the manager of CMHC in Alberta, for instance. My manager is pretty bright; I guess I had better put that on the record.

Mr. Eglington: Section 5 I think raises a more substantial point, subsection (2), in that the vote speaks only of making grants to individuals and it talks about terms and conditions specified by the Governor in Council. One would normally expect those to be the sort of thing which appears in Section 6, actually, setting out the formula and so on for computing the money and how one satisfies them that one is a first-time purchaser of a new home. But this

[*Interpretation*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Miss Mayrand, do you think the question has been settled?

Miss Mayrand: Definitely.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not think we need to go any further on that matter.

En bien, nous pourrions passer au deuxième point.

M. Eglington: Les règlements ont une portée rétroactive.

Le coprésident (sénateur Forsey): Lorsqu'ils profitent au sujet.

M. Eglington: C'est avantageux, et on a inclus cette disposition au crédit. Nous traitons ensuite de l'article 5 qui comporte les normes de l'Association canadienne de normalisation. Nous y avons fait allusion auparavant, mais dans ce cas-ci, on ne peut pas changer les normes, étant donné qu'une seule association peut les modifier. Elles devront être modifiées par le Gouverneur en conseil, et non pas par l'Association. L'alinéa 6 (b) établit une formule qui permet de calculer le montant d'argent. Depuis que la formule existe, c'est assez simple: on aurait pu penser que telle en était l'intention lorsque la loi a été rédigée et qu'elle aurait dû figurer au crédit plutôt que dans le règlement. Mais nous en revenons à ces problèmes continuels qui consistent à déterminer les pouvoirs en matière d'affectation de crédits.

Le coprésident (M. McCleave): Je me crois peut-être spécialiste puisque j'ai eu des cas de ce genre, et j'imagine qu'il doit y avoir des douzaines de niveaux différents au Canada. Je sais qu'en Nouvelle-Écosse on a un niveau pour Halifax puis un autre en dehors d'Halifax et je suppose que dans tout le Canada, c'est la même situation et qu'il aurait été impossible, compte tenu du montant des subventions qui constituent la dernière partie de notre règlement, d'établir quelque chose en dehors d'un tableau. J'ai soulevé cette question à la Chambre et il y a bien des gens qui, malgré cette politique, verront jamais la couleur d'un dollar, ne parlons pas des 500; par contre, il y en a d'autres qui touchent entre $80 et $90 du fait que leurs maisons ont augmenté de valeur et dépassé un certain coût.

Ce n'est pas le principe que j'attaque ici, car je pense qu'il est difficile, en période d'inflation, de modifier chaque mois les règlements pour ajuster les chiffres c'est ce que j'ai dit à M. Danson de faire. On ne peut pas établir en octobre quelque chose qui puisse fonctionner en février ou mars, alors que nous avons une telle inflation. Cependant, les conditions sont assez arbitraires et tout dépend par exemple si le directeur de la SCHL de Nouvelle-Écosse est est aussi intelligent et s'en informé que celui de l'Alberta, mon directeur par exemple, est particulièrement brillant, et je crois que c'est bon de le signaler.

M. Eglington: L'article 5, je crois, soulève, un problème beaucoup plus important dans le paragraphe (2) où le crédit ne concerne que des subventions à des particuliers, et on parle de conditions établies par le gouverneur en conseil. On s'attendait normalement à ce que cela apparaisse dans l'article 6 qui établit une formule pour déterminer le montant d'argent et exposé comment on satisfait aux conditions lorsqu'on achète une maison pour la première

[*Texte*]

one provides that in certain circumstances, the money is to be paid not to an individual but it is to be paid in reduction of a debt and it is not even the debt of that individual but it is the debt of a co-operative, a non-profit co-operative association. Although the theory is that a non-profit co-operative association is connected with the whole home building and buying scheme, it would still nevertheless appear to be beyond the powers granted by Vote 12-b.

Mr. Robinson: Perhaps we could ask the department to take a look at this paragraph 5.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. And the thing becomes more and more flagrant when you notice in the vote, paragraph (b) there is a reference to "whose spouse owned", and the idea of a co-operative association having a spouse makes one's brain reel. Polygamy and polyandry are not in it with that. Perhaps this is a subtle importation from the Mormons of Southern Alberta.

Mr. Eglington: The sixth point raised something in Section 5(c)(i) which I thought could bear particularly hardly on some individuals because it gives the power to the corporation to decide what is satisfactory evidence of compliance to the building code. The ordinary citizen is in a situation where the only proof of compliance that he can get is a certificate issued by the municipality, and if the corporation does not regard that as satisfactory, well then he is completely let down and he will not get his grant at all. It seems that paragraph (c) needs scaling down somewhat to ensure that the standard means by which one proves these things will be taken and accepted by the corporation.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, but you might check back with the coproration to see if it really has difficulties with any municipality in that regard. I suspect not. There has been a fair amount of pressure over the years to try to apply more national standards. I think municipalities have really tended to go along eith them. I may be wrong in that. Perhaps the best way would be to check on it for us.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That appears to be it then, does it not?

• 1715

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Ambient Air Quality Objectives, No. 2, SOR/75-32, Clean Air Act.

Mr. Robinson: I would like to have an explanation of the last two lines of that paragraph of notes.

Mr. Eglington: Do you mean on the housing ones?

Mr. Robinson: The ambient Air Quality Objectives, No. 2 SOR/75-32.

Mr. Eglington: Back in November or October, we adopted the policy of being explicit in the preambles as to location of the authority. Many acts, in fact, have in a sense two locations for the power. They will say certain matters are such as are to be prescribed or may be prescribed by the Governor in Council or by the Minister. Then, later on in the general regulation-making section, they will say that the Governor in Council may have power to make regulations with respect to a, b, c, d, e and at the last one they will say, "prescribing anything and pursuant to any other provision of this act is to be prescribed by the Governor in Council."

[*Interprétation*]

fois. Mais ici on prévoit que dans certaines circonstances, l'argent ne sera pas versé à un particulier, mais sera versé en réduction d'une dette, il ne s'agit même pas de la dette de ce particulier, mais de la dette d'une coopérative, soit d'une association coopérative à but non-lucratif. Bien qu'une telle coopérative s'occupe de ces achats et de maisons, il semble que cela va au-delà des pouvoirs attribués par le crédit 12-b.

M. Robinson: Peut-être que nous pourrions demander au ministère d'examiner ce paragraphe 5.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. Et cela paraît de plus en plus évident lorsque vous remarquez au crédit (b) que l'on se réfère à «dont l'épouse est propriétaire» et l'idée d'une association qui a une épouse nous fait frissonner. C'est peut-être de la polygamie ou de la polyandrie, et peut-être que cela est une subtile importation des Mormons du sud de l'Alberta.

M. Eglington: Le sixième point soulevé par l'article 5 (c) (i) pèserait lourdement sur les particuliers, il donne le pouvoir à une société de décider en quoi une preuve est satisfaisante et conforme au code de la construction. Le citoyen ordinaire est dans cette situation. Tout ce qu'il a comme preuve, c'est un certificat émis par la municipalité et si la société considère que c'est insuffisant, alors on le laisse tomber et il n'obtiendra pas de subventions. Il faut réduire, semble-t-il, l'alinéa (c) afin de nous assurer que les normes seront acceptées par la société.

Le coprésident (M. McCleave): En effet, mais il vous faudra demander à la société si elle a eu des problèmes avec les municipalités sur cette question. Je ne m'y attends pas, étant donné qu'on a fait pression au cours des années afin de faire appliquer plus de normes à l'échelle nationale. En général, les municipalités les ont acceptées. Il se peut que j'ai tort; il faudrait vérifier.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avons-nous terminé?

Le coprésident (M. McCleave): Les objectifs touchant la qualité de l'air ambiant DORS/75-32, Loi sur la purification de l'air.

M. Robinson: J'aimerais obtenir une explication, des deux dernières lignes de ce paragraphe.

M. Eglington: Vous voulez dire le logement?

M. Robinson: Non, les objectifs sur la qualité de l'air ambiant, nº 2, DORS/75-32.

M. Eglington: En octobre ou en novembre dernier, nous avons essayé d'être explicites dans nos préambules, quant à la localisation des pouvoirs. De nombreuses lois divisaient ce pouvoir en deux. Elles affirment que le Gouverneur en Conseil ou bien le ministre a un pouvoir. Plus loin, dans les articles portant sur la réglementation elles affirment que le Gouverneur en Conseil a l'autorisation de faire des règlements portant sur a, b, c, d ou e, et tout à la fin, elles stipulent que le Gouverneur en Conseil peut faire toute prescription portant sur une des dispositions de la loi.

[*Text*]

In some instances, the regulation-making authorities were putting in general regulation-making power without giving any identification where the power to prescribe was. Maybe the general regulation claims may be in Section 270 but the actual section which said that a certain matter may be prescribed was in Section 5 and one may spend more time chasing it and tracking it down.

This was the reverse situation where they referred only to the section which said that something may be prescribed and did not give any reference to the regulation-making power which may be of some significance when we get to this question of the definition of the statutory instrument. It goes, as I take it, on the Privy Council's argument that if all there is is a power to prescribe something without the general regulation-making power, it is not a statutory instrument, but if the two powers are to be found in the act, then it becomes a statutory instrument.

Mr. Robinson: I think your definition is about as good as we are going to get.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Robinson. Mr. Chairman, it is nice to see both of us still in office. Thank you very much. The meeting is adjourned until next week.

[*Interpretation*]

Dans certains cas, les autorités de réglementation inclut un pouvoir de réglementation sans dire qui aura l'autorité de prescrire des nouvelles dispositions. Des demandes générales peuvent être contenues à l'article 270, mais l'article établissant les prescriptions, c'est à l'article 5, et il est difficile de le retrouver.

Il s'agit d'une situation opposée à la situation à laquelle on faisait allusion dans l'article établissant la prescription, mais ne faisant pas allusion au pouvoir de réglementation, qui peut cependant être important lorsqu'on parle de la définition des règlements statutaires. Le Conseil privé dit qu'il ne s'agit pas d'un instrument statutaire lorsqu'il s'agit d'une autorité de réglementation, mais si une loi parle des deux autorités, on a alors un instrument statutaire.

M. Robinson: Votre définition est peut-être la meilleure que nous puissions obtenir.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Robinson. Monsieur le président, je suis heureux de voir que nous sommes encore ici tous deux. Merci beaucoup. La séance est levée jusqu'à la semaine prochaine.

Government Publications

Issue No. 25

Thursday, April 24, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 25

Le jeudi 24 avril 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

28898—1

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman: Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président: M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Railton—(12)

(*Quorum 7*)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 24, 1975
(26)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:02 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau, Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Balfour, Béchard, McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington, Counsel to the Committee; Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee considered a letter dated March 26, 1975 from Counsel, the St. Lawrence Seaway Authority, relating to SOR/74-68, St. Lawrence Seaway Wharfage and Storage Charges.

On a letter dated April 7, 1975 from Counsel, The St. Lawrence Seaway Authority, relating to SOR/74-98, Seaway Regulations,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Deputy Minister of Justice with respect to certain comments.

On a letter dated April 1, 1975 from Counsel, National Energy Board, relating to SOR/74-233, Gas Pipeline Regulations,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with Counsel, National Energy Board, with respect to certain comments.

The Committee considered SI/75-23, Proclamation—An Act to Revise References to the Court of Queen's Bench of the Province of Quebec; SI/75-24, Section 98(2), Indian Act; SI/75-25 and SI/75-26, Chemicals and Plastics Tariff Reduction Order, amendment; SI/75-27, Carbon Fibres and Filaments Remission Order, amendment and SI/75-31, Proclamation Establishing Electoral Boundaries Commission.

On SOR's/72-207 and 72-398, both Penitentiary Service Regulations, amendments and SOR/74-29, Special Parole Regulations, No. 1, 1973,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official, Department of the Solicitor General with respect to certain comments on the said Regulations and with the appropriate official of the Department of Justice with respect to certain comments on SOR/72-207.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 24 AVRIL 1975
(26)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 02 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugène A. Forsey et M. Robert McCleave (coprésidents).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau, Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Balfour, Béchard, McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington, conseiller auprès du Comité; M^lle^ Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Le Comité étudie une lettre du 26 mars 1975 provenant du conseiller de l'Administration de la Voie Maritime du St-Laurent portant sur le DORS/74-68,—Tarif des droits de quai et d'entreposage de la voie maritime du Saint-Laurent.

Une lettre du 7 avril 1975 provenant du conseiller de l'Administration de la Voie Maritime du St-Laurent, portant sur le DORS/74-98,—Règlement sur la voie maritime,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le sous-ministre de la Justice concernant certains commentaires.

Une lettre du 1^er^ avril 1975 provenant du conseiller de l'Office national de l'énergie concernant certains commentaires portant sur le DORS/74-233,—Règlement sur les gazoducs.

Il est convenu,—Que le conseil auprès du Comité communique avec le conseil auprès de l'Administration de la voie maritime du St-Laurent concernant certains commentaires.

Le Comité étudie le TR/75-23—Proclamation—Loi portant revision de la mention cour du banc de la Province de Québec; le TR/75-24,—Article 98(2), Loi sur les Indiens; le TR/75-25 et le TR/75-26,—Décret sur la réduction du tarif des produits chimiques et des plastiques—modification; le TR/75-27—Décret de remise visant les fibres et les filaments de carbone—modification et le TR/75-31—Proclamation établissant des commissions de délimitation des circonscriptions électorales.

Les DORS/72-207 et 72-398, tous deux Règlement sur le service des pénitenciers—Modifications et le DORS/74-29—Règlement spécial sur la libération conditionnelle d'un détenu, N° 1 de 1973,

Il est convenu,—Que le Conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère du Solliciteur général concernant certains commentaires sur les règlements et avec le représentant compétent du ministère de la Justice concernant certains commentaires sur le DORS/72-207.

The Committee considered SOR/74-246, Egg Regulations; SOR/75-105, Customs Duties Drawback Regulations, amendment and SOR/75-106, Customs Duties Reduction Regulations, amendment.

Mr. Eglington and Miss Mayrand answered questions.

Ordered,—That the letters dated April 7, 1975 and April 1, 1975 together with comments by Counsel to the Committee on SOR's/72-207, 72-398, 74-29 and 74-246 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 12:06 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le Comité étudie le DORS/74-246, Règlement sur les œufs; le DORS/75-105—Règlement de drawback des droits de douane—Modification et le DORS/75-106—Règlement de réduction des droits de douane—Modification.

M. Eglington et M^lle^ Mayrand répondent aux questions.

Il est ordonné,—Que les lettres du 7 et du 1^er^ avril 1975 ainsi que les commentaires faits par le Conseiller auprès du Comité sur les DORS/72-207, 72-398, 74-29, 74-246 soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance de ce jour.

A 12 h 06, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

A. B. Mackenzie

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, April 24, 1975

• 1100

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. We have a quorum for the transaction of our business.

Mr. Co-Chairman, two really interesting pieces on our plate this morning, and a bit of humour when we get to the egg regulations. The starter does not seem to be more than prosaic; this is a follow-up to the St. Lawrence Seaway Wharfage and Storage Charges, which has been before the Committee on December 5 and March 6, this being SOR/74-68. Mr. Eglington, do you want us to print the letter you have back there, or are you satisfied with the fact that your point has been made and you have had a reply?

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): I do not think it even deserves printing.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I gather that this was solved by printing a new handbook, was it?

Mr. Eglington: There will be an amendment, which will be . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Which will be incorporated in the handbook and this solves the point you are interested in. All right.

Now, we turn to something substantial, very substantial indeed, the Seaway Regulations, SOR/74-98.

We had a long discussion in Committee on March 6 and at this point in our proceedings, we could print the letter from Mr. Carvell to Mr. Eglington plus the commentary attached thereto.

Transport Canada Bldg.,
Place de Ville,
Ottawa, Ontario.
K1R 7R9
April 7, 1975

G. C. Eglington, Esq.,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: *Seaway Regulations*—SOR/74-98

Dear Mr. Eglinton,

I have for reply your letter of March 27th past, setting out objections by the Committee to three of the provisions of these Regulations.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 24 avril 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre s'il vous plaît; nous avons quorum et pouvons commencer notre travail.

Monsieur le coprésident, nous avons deux documents très intéressants ce matin et même un peu d'humour lorsque nous en arriverons au règlement concernant les œufs. Ce document initial semble plutôt prosaïque et fait suite aux critiques formulées concernant le droit de quai et d'entreposage de la Voie maritime du St-Laurent devant le Comité le 5 décembre et le 6 mars. Il s'agit du document DORS/74-68. Monsieur Eglington, voulez-vous que nous imprimions la lettre qui y est annexée ou considérez-vous que vous avez bien fait comprendre votre point et que vous avez reçu une réponse?

M. G. C. Eglington (Conseiller du Comité): Je ne crois pas que ce soit nécessaire de la faire imprimer.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense que ce problème a été réglé par l'impression d'un nouveau manuel n'est-ce pas?

M. Eglington: Il doit y avoir un amendement qui . . .

Le coprésident (M. McCleave): Il sera inséré dans le manuel et pourra résoudre le problème que vous avez soulevé. Très bien.

Passons maintenant à quelque chose de plus substantiel et même de très substantiel, le règlement sur la Voie maritime, document DORS/74-98.

Nous avons eu une longue discussion au comité le 6 mars et nous pourrions à ce moment-ci demander l'impression de la lettre de M. Carvell à M. Eglington, en plus des remarques qui y sont annexées.

Edifice Transport Canada
Place de Ville
Ottawa, (Ontario)
K1R 7R9
Le 7 avril 1975

M. G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa, (Ontario)
K1A 0A4

Objet: *Règlement sur la Voie maritime du Saint-Laurent*—DORS/74-98

Monsieur,

L'objectif de la présente communication est de répondre à votre lettre du 27 mars dernier, dans laquelle on faisait état des objections soulevées par le Comité face à trois des dispositions du Règlement.

[*Text*]

By way of preamble, while it cannot be an answer to substantial criticisms, it is material to the examination of the Regulations in terms of domestic rules of construction and form that they are Joint Regulations published in the United States, pursuant to the *St. Lawrence Seaway Development Corporation Act*, as well as in Canada, where the statutory authority is the *St. Lawrence Seaway Authority Act*. In this way, one set of Regulations applies throughout the Seaway regardless of territorial jurisdiction. Accordingly, the adoption or amendment of these regulatory provisions is negotiated and coordinated with the U.S. counterpart of the Seaway Authority, to be as consistent as possible with the domestic rules of both nations.

I am appending explanations of our practice in connection with the matters objected to and a response to the objections. I trust that they will be reconsidered by the Committee on the basis of this response, and I will await further comments.

Yours sincerely,

John T. Carvell
Counsel

JTC/lel

Enclosure
cc: The Authority
A. M. Luce
J. M. Martin
M. S. Campbell
E. J. Rossi

Section 75(2)—Surcharges

Seaway tolls are assessed in accordance with the *St. Lawrence Seaway Tariff of Tolls*, which is part of an international agreement between Canada and the United States. The Authority collects toll accounts for the U.S. Seaway Corporation as well as the Canadian portion of the tolls. Annual totals are between $20 million and $30 million. Surcharges are added if the total period between a vessel's entry into the Seaway and the payment of its tolls exceeds 30 days. The amount of the surcharge is 5% of the amount due. No discretion is exercised if payment is later than 30 days after entry or as to the amount of the surcharge. Annual total surcharges are approximately $11,000, which indicates the low incidence of late payment.

The provision for a surcharge is part of a scheme to encourage the prompt payment of tolls. Security for the payment of tolls has already been furnished, pursuant to Section 26, when a vessel enters the Seaway, and Section 74(1) requires a Transit Declaration to be filed within 14 days of entry. Accounts are assessed on the basis of these Declarations, and their preparation requires 2 days. Fourteen days are then allowed for the payment of the account, except where the account has been antedated under Section 75(3)(a), because of the late filing of the Transit Declaration.

[*Interpretation*]

A titre d'introduction au problème, et même si cela ne peut constituer une réponse suffisante aux critiques, il est essentiel, avant d'examiner le Règlement en fonction des normes canadiennes de construction et de format, de se souvenir qu'il s'agit d'un Règlement conjoint publié aux États-Unis, en vertu de la *St-Lawrence Seaway Development Corporation Act* ainsi qu'au Canada où le pouvoir est accordé par la *Loi sur l'administration de la voie maritime du Saint-Laurent*. Conséquemment, un seul Règlement s'applique à l'ensemble de la voie maritime, sans égard à la juridiction territoriale. Donc, l'adoption ou la modification de ces dispositions réglementaires doit être négociée et coordonnée avec l'homologue américain de l'Administration de la voie maritime, de façon à respecter autant que possible les règlements propres à chacun des deux pays.

Vous trouverez ci-joint des explications de la méthode que nous utilisons relativement aux objections soulevées ainsi qu'une réponse à celles-ci. J'espère que le Comité étudiera à nouveau le problème en tenant compte de cette réponse; j'attendrai d'ici là vos nouveaux commentaires.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Conseiller
John T. Carvell

JTC/lel

Pièces jointes
c.c.: L'Administration
A. M. Luce
J. M. Martin
M. S. Campbell
E. J. Rossi

Article 75(2)—Surtaxes

Les péages sont établis selon le *Tarif des péages de la voie maritime du Saint-Laurent*, qui fait partie d'une entente internationale entre le Canada et les États-Unis. L'Administration recueille les comptes de péages aussi bien pour la U.S. Seaway Corporation que pour le côté canadien. Les sommes annuelles ainsi amassées varient entre $20 et $30 millions. Une surtaxe est ajoutée si le délai total entre le moment de l'entrée d'un navire dans la voie maritime et le paiement des comptes dépasse 30 jours. Son montant est de 5 p. 100 de la somme due. On ne décide pas à discrétion du montant de la surtaxe, si le paiement du compte de péages est fait plus de 30 jours après l'entrée. Le montant total des surtaxes prélevées annuellement est d'environ $11,000 ce qui prouve la rareté du défaut de paiement.

La disposition relative à une surtaxe a pour but d'encourager le règlement rapide des comptes de péages. La garantie de paiement est déjà assurée par l'article 26, lorsqu'un navire entre dans la voie maritime, et par l'article 74(1), qui exige la présentation d'une déclaration de transit dans les 14 jours suivant l'entrée. Les comptes sont établis sur la foi de ces déclarations et leur préparation nécessite 2 jours. Il reste donc 14 jours pour acquitter le compte sauf lorsque celui-ci est antidaté conformément à l'article 75(3)(a), si la déclaration de transit n'a pas été envoyée à temps.

[*Texte*]

The Committee's objection to the lack of statutory authority for the surcharge must be of considerable concern. If it is valid, it could only be met, without statutory amendment, by the removal of the surcharges. Serious complications would have to be anticipated in the event of their removal. The administration of collection could become more onerous and less efficient. Security for tolls might have to be increased. There could be a higher incidence of vessel delays on account of detention related to toll arrears. These complications would affect shipping companies and agents as much or more than they would affect the Authority.

If the Committee believes that statutory authority for surcharges is lacking, I can only suggest referring the question to the Deputy Minister of Justice as contemplated in the *Statutory Instruments Act*. In this connection, it is to be noted that this feature has already been carefully examined in the Privy Council Office on more than one occasion, and its Legal Advisor has been satisfied that the provision is within the statutory power conferred upon the Authority.

The other objections to Section 75(2) can probably be relieved

(1) by the insertion of a provision requiring accounts to be dated as of the date of issue, except as provided in Section 75(3)(a),

(2) by replacing "may" with "shall" in Sections 75(2) and 75(3)(b), and

(3) by deleting the qualifying phrase "not to exceed".

These changes would reflect the present practice.

Section 88(1)—Seizure

Detention and seizure are rights *in rem* against vessels in respect of which tolls, etc., are in arrears. Obviously these remedies are rarely reasonable against domestic vessels whose owners are readily amenable to actions *in personam*. On the other hand they are sometimes advisable to safeguard rights against foreign vessels.

In Canada, the detention contemplated is effected by a simple traffic control arrangement, whereby a vessel in the Seaway would be directed to tie-up or go to anchor pending arrangements to pay tolls, etc; a vessel outside the Seaway would be refused customs clearance from a Canadian port. There have been countless instances in which we notified the agents of foregin vessels in the Seaway of our right to detain their vessels unless a matter of toll arrears, etc., were looked after before the vessel left the system. In these instances payment or satisfactory arrangements have always been made, and there has not been a single instance of detention in the Seaway. There have also been rare instances of a warning that customs clearance would be withheld, which also resulted in satisfaction being rendered without actual detention.

Arrest under a warrant in an Admiralty action in the Federal Court of Canada is the only method of seizure contemplated under this provision in Canada. Only once has a vessel been "seized" for overdue tolls. Tolls in respect of the vessel were in arrears after the bankruptcy of an agent in 1959, and the vessel put into Trois-Rivières several years later. It was arrested and the tolls

[*Interprétation*]

L'objection que le Comité soulève au sujet de l'absence d'autorité statutaire pour l'établissement de la surtaxe est grave car, si elle est fondée, on ne pourra remédier à la situation qu'en supprimant les surtaxes, à moins de modifier la loi. Il faudrait, le cas échéant, s'attendre à de sérieuses complications. L'administration de la perception des comptes deviendrait plus onéreuse et moins efficace. Il faudrait augmenter la sécurité des péages. Les navires seraient retardés plus souvent car on pourrait les retenir pour arriéré de péages. Ces complications affecteraient les compagnies de navigation et les armateurs autant, sinon plus, que l'Administration.

Si le Comité croit qu'il manque une autorité statutaire pour les surtaxes, je ne peux que vous suggérer de renvoyer la question au sous-ministre de la Justice comme le prévoit la loi sur les textes réglementaires. A cet égard, il ne faut pas oublier que ce détail a déjà été examiné bien soigneusement, à plusieurs reprises, par le Bureau de Conseil privé et son conseiller juridique s'est dit satisfait de ce que la disposition n'outrepassait pas le pouvoir conféré à l'Administration par la loi.

On pourrait probablement éliminer les autres objections au paragraphe 75(2) en:

(1) Insérant une disposition stipulant que la date de l'émission figure sur le compte, sous réserve de l'alinéa 75(3)(a),

(2) remplaçant «peut» par «doit» au paragraphe 75(2) et à l'alinéa 75(3)b), et

(3) supprimant l'expression «qui ne doit pas dépasser».

Ces modifications correspondraient aux pratiques actuelles.

Paragraphe 88(1)—Saisies

La détention et la saisie constituent des droits *in rem* contre les navires qui accusent des arrérages de péage, etc. De toute évidence, ces mesures dont rarement raisonnables si elles sont prises contre des navires du pays, dont les propriétaires sont déjà passibles de mesures *in personam*. D'autre part, il est souvent avisé de s'en prévaloir pour sauvegarder les droits de l'administration envers les navires étrangers.

Au Canada, la détention s'effectue au moyen d'un simple arrangement avec le contrôle du trafic, c'est-à-dire qu'un navire dans la Voie maritime pourrait recevoir l'instruction d'accoster ou de jeter l'ancre jusqu'à ce que les péages, etc, soient acquittés, et qu'un navire hors de la voie maritime pourrait se voir refuser le passage en douane à un port canadien. Il existe des exemples innombrables de cas où nous avons avisé les agents des navires étrangers dans la Voie maritime de notre droit de détenir leur navire jusqu'à ce que les arrérages de péage etc. soient réglés. Dans ce cas, les paiements ou des arrangements satisfaisants ont toujours été effectués, et il n'existe aucun cas où un navire ait été détenu dans la Voie maritime. Ce n'est que rarement aussi que la menace d'un refus de passage en douane n'ait pas donné des résultats satisfaisants avant qu'on ait eu recours à la détention.

L'arrestation en vertu d'un mandat obtenu par l'Amirauté dans une Cour fédérale du Canada constitue au Canada la seule méthode de saisie stipulée dans cette disposition. Il ne s'est produit qu'un cas où un navire ait été «saisi» pour des arrérages de péage. Les péages du navire n'avait pas été acquitté à cause de la faillite d'un agent en 1959, et le navire a accosté à Trois-Rivières

[*Text*]

were promptly paid. Except for this one instance, it has always been possible to safeguard the Authority's interest without physical interruption of any other voyage.

"A reasonable time" is a question of fact, and it is dependent upon many circumstances, including the location and destination of the vessel, its nationality, the extent of arrears, the extent of security, and particularly the apparent intention of its owners and its agent. I believe that a vessel is immediately liable to seizure or arrest once tolls are in arrears. Detention is an alternate remedy which arises at the same time, and detention or the possibility of detention is relied upon by the Authority in order to minimize any interruption to a voyage. This has been so successful that there are no precedents to establish what is taken to be "a reasonable time". I believe that any period of delay between "detention" and "seizure" is purely a matter of grace, since a vessel might be arrested rather than detained or threatened with detention in the first instance. Under these circumstances, I respectfully suggest that there is nothing objectionable in limiting the period of grace in "the discretion of the Authority".

Section 88(2)—Sale

A sale contemplated in this provision would only be undertaken by either the Authority or the Corporation pursuant to the order of a court of competent jurisdiction. Presumably, any objection would be relieved if this were reflected in the provision rather than the apparent intention of conferring an independent power on the Seaway agencies. There are, of course, no precedents.

• 1105

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I gather, Mr. Eglington, there are several problems really here, one being the fact that the regulations are drawn up on a two-country basis rather than a one-country basis. Am I correct in that?

Mr. Eglington: Actually, the commentary which accompanies the letter is, I think, for our purposes, eminently satisfactory. Mr. Carvell suggests that the discretion relating to the surcharge be replaced by a mandatory provision. It seems that the authority simply does levy its surcharge in all cases and he suggests altering the regulations to accommodate the existing practice, so the problems of discretion relating to the surcharge both as to when it is imposed and as to the amount would disappear. With regard to sale on the last page of the commentary, he suggests that objection would be relieved if the regulations were altered to take account of the fact that sale would only take place after a court order and not at the authority's independent discretion.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This was the point that had bothered the Committee, that we did not . . .

Mr. Eglington: That bothered Mr. Robinson. The point on seizure, I think the point taken in the commentary is correct. If you look at the last half a dozen lines, Mr. Carvell writes:

[*Interpretation*]

quelques années plus tard. Le péage a été acquitté peu de temps après sa mise aux arrêts. Sauf pour ce cas, il a toujours été possible de sauvegarder les intérêts de l'Administration sans l'interruption physique d'un voyage.

«Un délai raisonnable» constitue une question de fait, et dépend de beaucoup de circonstances, y compris l'emplacement et la destination du navire, sa nationalité, le montant du péage et le délai d'arrérage, le degré de sécurité du navire, et particulièrement l'intention apparente des propriétaires et de l'agent. Nous considérons qu'un navire est passible de saisie ou d'arrestation dès qu'il y a arrérage de péage. La détention est une mesure accessoire qui peut prendre effet au même instant, et l'Administration préfère se prévaloir de la détention ou de la possibilité de détention pour minimiser toute interruption d'un voyage. Cette mesure a connu tant de succès qu'il n'existe aucun précédent permettant de déterminer exactement la durée du «délai raisonnable». Nous sommes d'avis que toute période dentre la «détention» et la «saisie» ne constitue qu'une période de grâce étant donné que le navire pourrait être arrêté plutôt que détenu ou menacé de détention dès qu'il existe arrérage de péage. Dans ces circonstances, nous estimons respectueusement qu'il n'existe aucune objection au fait que la période de grâce soit déterminée «à la discrétion de l'Administration».

Paragraphe 88(2)—Vente

La vente telle que stipulée dans cette disposition ne pourrait être entreprise que par l'Administration ou la Corporation en vertu d'une ordonnance d'un tribunal compétent. On peut présumer que toute objection tomberait si cette précision apparaissait clairement dans la disposition, qui semble plutôt conférer un pouvoir indépendant aux agents de la Voie maritime. Il n'existe bien entendu aucun précédent.

Le coprésident (M. McCleave): Si j'ai bien compris, monsieur Eglington, il y a ici plusieurs problèmes, celui par exemple des règlements qui ont été établis pour deux pays plutôt qu'un. Est-ce exact.

M. Eglington: Les remarques qui accompagnent la lettre sont, à notre avis, très satisfaisantes. M. Carvell propose que la discrétion relative au montant de la surtaxe soit remplacée par une disposition mandataire. Il semble que l'autorité ne fait que prélever cette surtaxe dans tous les cas et il propose de modifier le règlement pour tenir compte de la pratique actuelle; par conséquent, les problèmes de discrétion concernant la surtaxe pour savoir quand elle a été imposée et pour quel montant disparaîtraient. A la dernière page de ses remarques, au chapitre vente, il dit que cette objection disparaîtrait si les règlements étaient modifiés pour tenir compte du fait que la vente ne pourrait être prise qu'en vertu d'une ordonnance d'un tribunal et non pas à la discrétion de l'autorité indépendante.

Le coprésident (M. McCleave): C'est le point qui justement a un peu inquiété le comité, nous ne . . .

M. Eglington: Cette question inquiétait M. Robinson. La question de saisie mentionnée dans les commentaires est juste. Regardez les 7 dernières lignes où M. Carvell écrit:

[*Texte*]

> I believe that any period of delay between "detention" and "seizure" is purely a matter of grace, since a vessel might be arrested rather than detained or threatened with detention in the first instance. Under these circumstances, I respectfully suggest that there is nothing objectionable in limiting the period of grace in "the discretion of the Authority".

I think that is correct, the Authority would certainly have the right to arrest a ship, therefore, if they decide to detain rather than arrest, and to give some time before they detain, that is a grace or a privilege that the Authority grants.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are there any comments on the commentary or Mr. Eglington's point?

Mr. Baldwin: I would like to ask about the surcharge. I missed that. I was particularly interested in the comment which appears at the bottom of the first page of the comment where it is pointed out that:

> If the Committee believes that statutory authority for surcharges is lacking, I can only suggest referring the question to the Deputy Minister of Justice as contemplated in the Statutory Instruments Act.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You were reading my mind, Mr. Baldwin. I was going to raise that as well.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I had that in mind, too.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Probably everybody did.

Mr. Eglington: The amendments which are suggested only take account of the discretion and not whether there is authority to levy a surcharge.

Mr. Carvell is suggesting that the ball does not lie in his court. This will have to be taken up with the Justice Department where we seem often to come to rest.

Mr. Baldwin: This is a collateral aspect of it. I was just trying to search hurriedly through the act when the bell tolled, but I did not see anything about the Deputy Minister of Justice. There is a provision I think 29 in the Act—you probably know the act by heart . . .

Miss Mayrand: Yes.

Mr. Baldwin: You do, eh?

Miss Mayrand: There is a provision to decide if a regulation is a statutory instrument or a regulation, and that is up to the Deputy Minister. On Section 3, I think, a regulation should be checked by the Privy Council and in consultation with the Deputy Minister of Justice to examine if the proposed regulation is authorized by the statute. That is probably what Mr. Carvell is referring to.

• 1110

Mr. Baldwin: This is an examination that is contemplated as the general thing, but what Mr. Carvell seems to be suggesting is that we refer this almost like a reference to the Supreme Court for a decision by the Deputy Minister of Justice. Although that, of course, would be entitled to a great deal of consideration, it seems to me there would be no need to be final. There are other forums where this thing should be decided.

[*Interprétation*]

> Nous sommes d'avis que toute période entre la «détention» et la «saisie» ne constitue qu'une période de grâce étant donné que le navire pourrait être arrêté plutôt que détenu ou menacé de détention dès qu'il existe arrérage de péage. Dans ces circonstances, nous estimons respectueusement qu'il n'existe aucune objection au fait que la période de grâce soit déterminée «à la discrétion de l'Administration».

C'est exact; je pense que l'administration aura certainement le droit d'arrêter un navire; si elle décide de le détenir plutôt que de le saisir et de lui donner certains temps avant la détention, il s'agit d'une période de grâce ou d'un privilège accordé par l'administration.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que vous avez des remarques à faire au sujet de cette question soulevée par M. Eglington?

M. Baldwin: J'aimerais parler de la surtaxe. Je n'ai pas très bien compris. Je m'intéresse surtout aux remarques qui paraissent au bas de la première page où il est dit:

> Si le comité croit qu'il manque une autorité statutaire pour la surtaxe, je ne peux que vous suggérer de renvoyer la question au sous-ministre de la justice comme le prévoit la Loi sur les textes réglementaires.

Le coprésident (M. McCleave): Vous lisez dans ma pensée, monsieur Baldwin. J'allais justement soulever ce point.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'y pensais également.

Le coprésident (M. McCleave): Nous y pensons tous, je crois.

M. Eglington: Les amendements qui sont proposés ne font mention que de la discrétion à exercer et non pas de l'autorité à prélever une surtaxe.

M. Carvell semble dire que cela ne le concerne pas. Il faudrait que cette question soit portée à l'attention du ministère de la Justice où nous aboutissons bien souvent.

M. Baldwin: C'est une question parallèle. J'étais justement à consulter rapidement la loi lorsque la cloche a sonné, je n'ai rien vu concernant le sous-ministre de la Justice. Il y a dans l'article 29 de la loi . . . probablement que vous la connaissez par cœur.

Mlle Mayrand: Oui.

M. Baldwin: Vous la connaissez n'est-ce-pas?

Mlle Mayrand: Il y a une disposition qui décide si un règlement est un texte réglementaire ou un règlement en tant que tel et il appartient au sous-ministre de décider. L'article 3 dit qu'un règlement doit être vérifié par le Conseil privé conjointement avec le sous-ministre de la Justice pour examiner si le projet de règlement est autorisé par le statut. C'est probablement à cela que M. Carvell faisait allusion.

M. Baldwin: Il s'agit d'un examen général, mais M. Carvell semble proposer d'en faire un renvoi du type recours à la Cour suprême pour obtenir du sous-ministre de la Justice une décision. Même s'il faut sérieusement tenir compte de cette idée, il me semble que ce ne doit pas être final. Il y a d'autres endroits où cette question peut être décidée.

[*Text*]

So it seems to me we are up against two problems: this one, which seems to be Mr. Carvell's mistaken idea about where final authority lies—other people share that view, and whether or not it is a question of the right to impose this surcharge. I was not here at the time but I read with interest what had been done by counsel, and the comments. It seems to me where he is going right outside . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Before we continue with that point, Miss Mayrand, for the record, it is the Statutory Instruments Act you were quoting from, but which section of it?

Miss Mayrand: Section 3(2)(a).

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. I am sorry, Mr. Baldwin, to have interrupted you, so follow your point along.

Mr. Eglington: We run into this sort of problem. We have run into it several times already and I suspect we will run into it often. The departments, of course, do not do these things at the drop of a hat. They do take advice and the advice they get is that it is lawful to proceed in this manner. I suspect that, when forced to it, the department can do no more than say that, and if we want to push it further we will have to take it up with the Department of Justice.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am sure Mr. Baldwin's misgiving is about this business of saying of the Justice Department, "Rome has spoken," because even in my lay capacity I have too often found rulings, as they used to be called—I do not know whether they still are—of the Department of Justice which fared very ill in the courts and which were struck down completely by the Supreme Court or by the judicial committee. This may be perhaps a jaundiced view, but I have asked lawyer friends about it and they say they had the same experience of very confident assertions by the Justice Department which did not stand up to judicial scrutiny at all. I am not too much impressed by this reference to the apparently infallible authority of the Department of Justice.

Mr. Eglington: Well, it must be taken up with them.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Eglington: The question is really what the Committee wishes to instruct me to do about it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Neatly put, sir.

Mr. Baldwin: I wonder whether, for starters, we could find out from the Deputy Minister of Justice, without in any degree using the phrase I used, "turning to his jurisdiction," the basis upon which he has given this decision, and then we will find out from that. He may have access to some view of the law that is forbidden to ordinary people like the Minister of Justice and he may be able to tell us about it. If not, I think maybe we could take it up later. But I think we should get his opinion on the basis upon which it has been given.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will hold it open. We are perfectly entitled to do that. Does this give you enough leeway with which to operate?

[*Interpretation*]

Il me semble donc qu'il y ait deux problèmes. Celui-ci, l'opinion inexacte à mon avis de M. Carvell au sujet de l'autorité définitive . . . d'autres personnes partagent cet avis et la question de savoir si on a le droit ou non d'imposer une surtaxe. Je n'étais pas ici au moment de la discussion, mais j'ai lu avec intérêt ce qu'a dit le conseiller et les remarques annexées. Il me semble donc qu'il dépasse . . .

Le coprésident (M. McCleave): Avant que nous poursuivions cette question, pouvez-vous nous dire mademoiselle Mayrand ce que vous venez de citer, s'agit-il de la Loi sur les textes réglementaires?

Mlle Mayrand: Oui, l'article 3 (2)a).

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Excusez-moi de vous avoir interrompue, monsieur Baldwin, vous pouvez continuer.

M. Eglington: Nous avons déjà eu ce genre de problèmes à plusieurs reprises et je soupçonne que nous l'aurons encore souvent. Les ministères ne font évidemment pas ce genre de choses spontanément. Ils demandent conseil et on leur dit que c'est légal de procéder de cette façon. Je soupçonne que, lorsqu'ils y sont forcés, les ministères ne peuvent rien d'autre que cela, et si nous voulons exercer plus de pressions, il nous faudra en discuter avec le ministère de la Justice.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis certain que les réticences de M. Baldwin ont trait au renvoi de toutes ces questions au ministère de la Justice car on laisse croire qu'alors «Rome a parlé»; or moi-même, simple profane, j'ai vu trop souvent des décisions, comme ces gens les appellent, peut-être pas toujours du ministère de la Justice qui n'ont pas eu beaucoup de succès en cour et qui ont été rejetées complètement par la Cour suprême ou par un comité judiciaire. C'est peut-être une attitude envieuse, mais j'ai posé la question à des amis avocats et ils m'ont répondu qu'ils avaient eu la même expérience concernant certaines déclarations très confiantes faites par le ministère de la Justice et qui n'ont pu tenir le coup lors d'un examen judiciaire. Je ne suis pas très impressionné par cette demande de renvoi à une autorité apparemment infaillible, le ministère de la Justice.

M. Eglington: Il faut leur en parler.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Eglington: La question est de savoir ce que le Comité veut vraiment que je fasse à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien dit, monsieur.

M. Baldwin: Je me demande si au départ nous ne pourrions pas demander au sous-ministre de la Justice sans vraiment nous adresser à sa compétence, mais pour voir sur quoi il a fondé sa décision et nous verrons ce que nous pouvons faire après cela. Il peut avoir accès à certaines opinions juridiques qui ne sont pas connues des gens ordinaires comme le ministre de la Justice et pourra peut-être nous les faire connaître. Sinon, nous pourrons reprendre ce point plus tard. Nous devons quand même obtenir son avis et savoir sur quoi il s'est fondé.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons réserver la question, nous pouvons certainement le faire. Est-ce que cela vous donne suffisamment de temps pour agir?

[*Texte*]

Mr. Eglington: If I could backtrack to last week, since the immigration dispensation has hit the press during the week in any event, in an editorial in the *Globe and Mail* the same issue is at stake there.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, we have agreed on that.

Then we turn next to the Gas Pipeline Regulations that were before the Committee on November 7, 1974, namely, SOR/74-233. At this stage there will be printed the letter from Mr. Lamar to Mr. Eglington of April 1, 1975.

1 April 1975

Mr. G. C. Eglington, Counsel

Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments

House of Commons

Ottawa, Ontario

Dear Mr. Eglington:

RE: SOR/74-233, Gas Pipeline Regulations

With reference to the above matter, I regret the delay in replying to your letter of January 23rd, 1975. However, I did desire some time to reflect upon the matters which you have raised in your letter.

In your comments, you raised the issue of the interpretation of subsection 39(2) of the National Energy Board Act and questioned the Regulations generally in that they are in large part directed toward the construction of pipelines and are not solely limited to pipelines presently in existence. It is the Board's view that a pipeline cannot be safely operated unless it is constructed in a certain manner. Accordingly, if an applicant for a certificate to construct a pipeline is unable or unwilling to construct in accordance with the Regulations, the pipeline will not be one that can be safely operated and the applicant should not have constructed it in the first place. For example, to ensure that a high-pressure gas pipeline can be operated safely, the walls of the pipe must be of a certain adequate thickness, depending on the type of area in which the pipeline is going to operate. Therefore, in order to achieve safety of operation, standards must be laid down when the pipeline is being constructed initially. Later when the pipe is in the ground, it is too late to achieve operating safety if provision has not been made for it in the construction phase. Therefore, in our view, these Regulations are "providing for the protection of property, etc., . . ." within the meaning of subsection 39(2) of the Act in that they effect the construction of pipelines that can be operated in such a manner as to protect property and the public and company employees.

You also commented on the matter of incorporating CSA standards by reference. Incorporation by reference, although it may not always be desirable policy, is, in the view of the Board in these circumstances, a practical method of avoiding needless repetition of lengthy and highly technical requirements and indeed some judicial support for the practice has been given. You will appreciate also, I am sure, that there are precedents in our federal statutes for incorporation by reference. For example, in paragraph 15(d) of the Hazardous Products Act, R.S.C. 1970, Chapter H-3, there is an incorporation by reference of a definition which, because of the nature of the definition referred to, can change from time to

[*Interprétation*]

M. Eglington: Je voudrais revenir sur le travail de la semaine dernière, étant donné que la dispense de l'immigration a été abordée pendant la semaine dans les journaux et surtout dans un éditorial du *Globe and Mail* et que la même question se pose.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, nous sommes d'accord.

Nous passons maintenant au Règlement sur les gazoducs présenté au Comité le 7 novembre 1974, le document DORS/74-233. Nous allons à ce moment-ci faire imprimer la lettre de M. Lamar à M. Eglington en date du 1er avril 1975.

Le 1er avril 1975

M. G. C. Eglington, conseiller juridique

Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires

Chambre des communes

Ottawa, Ontario

OBJET: DORS/74-233, Règlement sur les gazoducs

Monsieur,

Je vous prierais d'abord de m'excuser d'avoir répondu si tard à votre lettre du 23 janvier 1975, mais il me fallait quelque temps pour réfléchir aux questions que vous y avez soulevées.

Dans vos commentaires, vous faites état de l'interprétation du paragraphe 39(2) de la Loi sur l'Office national de l'énergie et déplorez le fait que le Règlement s'adresse en grande partie à la construction des gazoducs et ne se limite pas aux gazoducs qui existent déjà. L'Office considère qu'il est impossible d'exploiter un gazoduc avec sécurité s'il n'est pas construit selon certaines normes. Ainsi, si la personne qui fait une demande de certificat de construction de gazoduc ne peut ou ne veut pas le construire conformément au Règlement, le gazoduc ne pourra pas être exploité avec toute la sécurité nécessaire, et il ne vaut pas la peine qu'il obtienne la permission de le construire. Par exemple, pour qu'un gazoduc à haute pression soit sûr, il faut que les parois en soient d'une épaisseur spéciale, selon la région dans laquelle il sera exploité. Par conséquent, c'est à des fins de sécurité qu'on établi des normes dès la construction des gazoducs. Lorsqu'il est déjà construit, il est trop tard pour le modifier conformément aux normes de sécurité si celles-ci n'ont pas été suivies au cours de la construction. Nous considérons donc que ce règlement vise la «protection des biens . . . «, selon la formulation du paragraphe 39(2) de la Loi, en ce sens qu'il fait en sorte que le gazoduc, lorsque sa construction en sera terminée, soit exploité de manière à protéger les biens et le public, ainsi que les employés de la compagnie.

Vous mentionnez aussi la question de l'incorporation des normes ACN par référence. L'incorporation par référence, si elle ne semble pas toujours être une politique souhaitable, constitue dans ces circonstances de l'avis de l'Office une méthode pratique d'éviter la répétition inutile de normes complexes et hautement techniques; en outre, cette pratique est vue d'un bon œil sur le plan juridique. Il existe d'ailleurs des précédents d'incorporation par référence dans nos lois fédérales. Par exemple, à l'alinéa 15 d) de la Loi sur les produits dangereux (S.R.C. 1970, chap. H-3), on trouve l'incorporation par référence d'une définition qui peut, à cause de sa nature, être modifiée de temps à autre à la discrétion de la Commis-

[*Text*]

time at the discretion of the Atomic Energy Control Board, a board that has nothing to do with the Hazardous Products Act and is not required to obtain parliamentary approval to make the change. Thus, Parliament itself has incorporated by reference a definition that may change without the consent of Parliament. A further example of an incorporation by reference for technical reasons is set out in Item 3 of Part I of the Schedule to the Hazardous Products Act.

I can assure you that the Board makes itself aware of any changes that are or may be made to the CSA standards in question and if these changes were not in accord with what the Board thinks the standards should be, the Board would alter the Regulations to exclude the application of any such standards which it considered undesirable. I would add that this would quite probably be unlikely, however, because CSA standards are usually made more stringent over the years and the Board accepts those standards as basic to the construction of a pipeline.

You made a further general comment respecting the Regulations concerning those that govern property and, in essence, as I understand your view, you suggested that the Regulations could not govern environmental matters because, as you put it, "neither air, nor water, nor wildlife (nor fish in most cases) constitute property in our legal system." It is the Board's feeling that the ultimate protection of property and the safety of the public may depend upon a continuance of the life cycles of plants, wildlife and fish. If the air, water or soil is seriously affected by pipeline operations, this will likely have an effect on plants, wildlife and fish and ultimately have an effect on the safety of the public, as timber and other valuable property might be destroyed as well as sources of food for many persons. Disruption of the normal habitat of birds and animals causes them to move, often resulting in the destruction of crops and vegetation in areas where they would not otherwise live. Thus, the Regulations have provided for the protection of property and safety of the public by governing matters of the environment that may well affect property and the public.

As well, the Board felt that the Regulations should also serve as something in the nature of a general warning to the pipeline industry of the standards the Board would expect it to observe with respect to wildlife generally. This is so because the Board has been made aware of certain incidents where wildlife has been known to be harrassed by such practices as the firing of guns in the air to preclude the landing of birds in certain areas and by placing explosives in water to kill the fish therein for various reasons.

You also indicate your view that various provisions of the Regulations are vague and unenforceable. With respect for your views, I feel that basically this is a matter of opinion and should the Regulations be challenged in one form or another, the adequacy of the Regulations and their interpretation would have to be finally determined by a court on the basis of the facts and evidence in each case.

[*Interpretation*]

sion de contrôle de l'énergie atomique, commission dont ne relève aucunement la Loi sur les produits dangereux, et qui n'a pas à obtenir l'approbation parlementaire pour modifier la définition en question. Ainsi, le Parlement lui-même a incorporé par référence une définition qui peut être modifiée sans son consentement. On trouve un autre exemple d'incorporation par référence pour raisons techniques à la rubrique 3 de la partie de l'Annexe à la Loi sur les produits dangereux.

Je puis vous assurer que l'Office se tient au courant de toute modification faite ou susceptible d'être faite aux normes de l'ACN dont il est question, et que si l'Office ne souscrivait pas à ces modifications, il modifierait le Règlement de manière à exclure l'application de toute norme qu'il considère indésirable. J'ajouterai qu'il serait pour le moins surprenant que cette situation se produise, car les normes de l'ACN sont généralement de plus en plus restrictives avec le temps, et l'Office les considère fondamentales dans la construction d'un gazoduc.

Vous avez aussi fait un commentaire général sur les règlements qui portent sur des biens, et si je ne m'abuse, vous affirmez que le Règlement en question ne pourrait pas s'appliquer à la protection de l'environnement parce que d'après vos propres termes, «l'air, l'eau et la faune, (ainsi que le poisson dans la plupart des cas) ne constituent nullement des biens dans notre système juridique.» L'Office considère que la protection des biens et la sécurité du public dépendent en dernier ressort de la perpétuation des cycles vitaux des plantes, de la faune et du poisson. Si l'exploitation d'un gazoduc nuit gravement à l'air, l'eau ou la terre, les plantes, la faune et le poisson s'en ressentiront, de même qu'en dernier ressort la sécurité du public, étant donné que le bois et d'autres biens précieux pourraient être détruits, ainsi que les ressources alimentaires d'un grand nombre de personnes. Le bouleversement de l'habitat normal des oiseaux et des animaux oblige ces derniers à se déplacer, ce qui engendre souvent la destruction des récoltes et de la végétation dans des régions que ces animaux n'auraient pas occupées dans des circonstances normales. Ainsi, le Règlement s'applique à la protection des biens et à la sécurité du public en régissant les questions d'environnement qui pourraient éventuellement toucher les biens et le public.

De même, l'Office considérait que le Règlement servirait aussi en quelque sorte d'avertissement général à l'industrie des gazoducs sur les normes qu'il entend faire observer à l'égard de la Faune en général. On a en effet attiré l'attention de l'Office sur certains incidents où l'on avait porté atteinte à la faune, par exemple, en tirant des coups de fusils en l'air pour empêcher les oiseaux de se poser dans certaines zones, ou en plaçant des explosifs dans l'eau pour tuer le poisson, pour diverses raisons.

Vous affirmez aussi que certaines dispositions du Règlement sont vagues et innapplicables. Je crois que, fondamentalement, il s'agit là d'une question d'opinion personnelle, et si le Règlement était contesté d'une quelconque manière, son bien-fondé et son interprétation devraient être déterminés en dernier ressort par un tribunal, d'après des faits et des témoignages dans chaque cas.

[*Texte*]

While I appreciate that you may not agree entirely with the views which have been expressed in this letter, I do hope that the information I have provided will assist you and the Committee to understand the reasons of the Board for making the Regulations in their present form.

Yours very truly,

F. H. Lamar

Counsel

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Probably the simplest way is to follow it down paragraph by paragraph, with questions by the members. The first question would arise from his paragraph on the first page of his letter concerning Subsection 39(2) of the National Energy Board Act.

Have you any comment on his point there?

Mr. Eglington: I take Mr. Wamar's point in this instance to be that Section 39(2) does extend to the construction of pipelines rather than their operation, which is not what the subsection says on its face; but what subsections say on their face is not always what they are finally interpreted as saying, so that it is not necessarily definitive. But in this instance, the National Energy Board Act does provide, in Sections 27, 28 and 29, an amplitude of authority for laying down specifications for the construction of a pipeline.

• 1115

The Joint Chairman (Mr. McCleave): He is taking the words "providing for the protection of property", then, and using that to rectify the requirement for the . . .

Mr. Eglington: For the construction- . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): For the construction process.

Mr. Eglington: For the construction of the pipeline. And I am afraid I still stand by what was written in September last that the section does not bear that interpretation.

The section is confined to the operation of pipelines, not the construction, and I do not think that the going backwards, if you like, from the protection of property will sustain the interpretation that the National Energy Board places upon the section. At the bottom of this page of the letter, Mr. Lamar writes:

> Therefore, in our view, these Regulations are "providing for the protection of property, etc., . . ."

in the operation of the pipeline,

> . . . in that they effect the construction of pipelines that can be operated in such a manner as to protect property and the public and company employees.

I am not convinced that that is not a *non sequitur* but I am certainly reinforced in not being convinced because Section 27 and following does give the National Energy Board all the authority they could possibly want to lay down construction specifications; and to rely, then, on Section 39(2) seems to be unnecessary.

[*Interprétation*]

Je reconnais que vous ne serez peut-être pas d'accord avec tous les avis que j'ai exprimés dans la présente; j'espère néanmoins que les renseignements que je vous ai communiqués vous aideront, de même que le Comité, à comprendre pourquoi l'Office a rédigé le Règlement dans sa forme présente.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sincères sentiments

Avocat-Conseil

F. H. Lamar

Le coprésident (M. McCleave): Le plus simple serait peut-être d'examiner les paragraphes les uns après les autres et les membres peuvent poser leurs questions. La première a trait au paragraphe de la première page de cette lettre concernant le paragraphe 39(2) de la Loi sur l'Office national de l'énergie.

Avez-vous des remarques?

M. Eglington: Si j'ai bien compris M. Lamar, l'article 39(2) s'adresse à la construction des pipe-lines plutôt qu'à leur exploitation, ce qui n'est pas exactement ce que dit le paragraphe. Mais le paragraphe dit certaines choses et souvent elles seront interprétées de façon différente; par conséquent, ce n'est pas nécessairement définitif. Dans ce cas, la Loi sur l'Office national de l'énergie prévoit aux articles 27, 28 et 29 une plus grande autorité pour les normes concernant la construction des gazoducs.

Le coprésident (M. McCleave): Il se sert des mots «la protection des biens», il s'en sert ensuite pour rectifier les exigences concernant . . .

M. Eglington: Pour la construction . . .

Le coprésident (M. McCleave): Pour le processus de construction.

M. Eglington: Pour la construction du gazoduc. Je m'en tiens toujours, j'en ai bien peur, à ce qui a été écrit en septembre dernier, que cet article ne dit pas cela.

L'article s'en tient à l'exploitation des gazoducs et non pas à leur construction, et je ne crois pas qu'un retour en arrière concernant la protection de la propriété justifie cette interprétation que l'Office national de l'énergie lui donne. Au bas de la page, M. Lamar, écrit dans sa lettre:

> Nous considérons donc que ce règlement vise «la protection des biens—«

Pour l'exploitation du pipe-line.

> . . . en ce sens qu'il fait en sorte que le gazoduc, lorsque sa construction en sera terminée, soit exploité de manière à protéger les biens et le public, ainsi que les employés de la compagnie.

Je ne suis pas certain que ce ne soit pas un *non sequitur* mais je suis d'autant moins convaincu que l'article 27 et ce qui suit donnent à l'Office national de l'énergie toute l'autorité qu'il désire pour élaborer les normes de construction. Il ne me semble donc pas nécessaire de citer l'article 39(2).

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Stretching it a little bit far, eh?

The Joint Chairman (Senator Forsey): They should have cited a different section for the . . .

Mr. Eglington: Yes I think what has happened is this. At the end of Mr. Lamar's letter he says that the purpose was to serve notice on the industry. In the third from last paragraph of the letter, Mr. Lamar says that the Board felt that the regulation should also serve as something in the nature of a general warning to the pipeline industry as to the standards the Board would expect it to observe with respect to wildlife generally. That may be the motive, if you like, but the purpose has got to be that envisaged by Section 39(2) and the manner in which the regulation is drafted must still be lawful.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, I presume that any permit to build does come under the Board itself rather than the municipality.

Mr. Eglington: It comes from the Board.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): While this plan is a good one in a hypothetical sense, the fact is that the proposed contractor would understand or would not be objecting to what he is told to do by the Board by way of construction.

Mr. Eglington: There are, of course, many pipelines that have been built for some time and I do not know whether the Energy Board is now attempting to place upon the existing pipelines, in some fashion, responsibilities that were not there when their pipelines were approved, though I doubt that.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Any further commentary on that particular point?

Mr. Baldwin: I suppose what has been said outside of the four walls of the National Energy Board may not be pertinent, but I apply this immediately, in my mind, to the talk about the construction of a pipeline from the North.

I have been under the impression, from comments which have been made, that there was doubt entertained as to the jurisdiction of the National Energy Board to be able to provide for the safeguards as to environment, wildlife, construction and so on, which hinge on that and that was one of the basic reasons behind the appointment of the Justice Berger Commission which is now inquiring into it.

That is not a legal reason for saying that I can challenge what Mr. Lamar has said but I have always been under that impression, that there was this grave doubt; and consequently, because of this doubt, this Commission was appointed and it has always been in my mind that there would be other means by which these precautions could be taken, apart from the National Energy Board, as there was some doubt as to their jurisdiction. Are you able to comment on that?

• 1120

Mr. Eglington: No, I am not.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What does the section say? I have not got it before me. I gathered from you, Mr. Eglington, that it gives plenty of authority to do almost anything they want to. Section 27 of the National Energy Board Act says:

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): C'est un peu tiré par les cheveux?

Le coprésident (sénateur Forsey): On aurait dû citer un autre article pour . . .

M. Eglington: Oui. Je crois que ce qui s'est passé c'est ceci: à la fin de sa lettre, M. Lamar dit que c'était en quelque sorte un avertissement à l'industrie. Dans le troisième paragraphe de la fin, M. Lamar souligne que l'Office considérait que le règlement servait en quelque sorte d'avertissement à l'industrie des gazoducs sur les normes qu'il entend faire observer à l'égard de la faune en général. C'est peut-être le motif, si vous le voulez, mais j'estime que c'est le but prévu à l'article 39(2) et la façon dont le règlement est rédigé doit quand même être légale.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, je suppose que tout permis de construire relève de l'Office plutôt que des municipalités.

M. Eglington: Il est émis par l'Office.

Le coprésident (M. McCleave): Même si ce projet est bon au point de vue hypothétique, le fait demeure que l'entrepreneur pourrait accepter ou du moins ne s'opposera pas à ce que dit ou fait l'Office en matière de construction.

M. Eglington: Il y a évidemment bien des gazoducs qui ont été construits depuis quelque temps et je ne sais pas si l'Office de l'énergie essaie maintenant d'imposer au gazoducs des responsabilités qui n'existaient pas lorsque ces gazoducs ont été approuvés, mais j'en doute.

Le coprésident (M. McCleave): Avez-vous d'autres remarques?

M. Baldwin: Je suppose que ce qui a été dit à l'extérieur des quatre murs de l'Office national de l'énergie n'est peut-être pas pertinent, et je l'applique immédiatement dans mon esprit aux projets de construction de gazoducs dans le nord.

J'avais l'impression, d'après les commentaires que j'ai entendus, qu'il y avait des doutes concernant la compétence de l'Office national de l'énergie pour fournir les garanties nécessaires concernant l'environnement, la faune, la construction et d'autres facilités connexes et que c'était là une des raisons principales de la création de la Commission du juge Berger qui fait maintenant enquête.

Ce n'est pas une raison légale pour dire que je mets en doute ce qu'a dit M. Lamar, mais j'ai toujours eu l'impression qu'il y avait des doutes sérieux. En conséquence, à cause de ces doutes, la Commission a été nommée mais j'ai toujours cru qu'il y avait d'autres moyens de prendre des précautions, à l'exception de l'Office national de l'énergie, étant donné qu'il y a certains doutes concernant sa compétence. Pouvez-vous répondre?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Que veut dire cet article? Je ne l'ai pas devant moi mais je crois comprendre qu'il donne à l'office tout pouvoir. L'article 27 de la Loi sur l'Office national d'énergie indique:

[*Texte*]

Except as otherwise provided in this Act, a company shall not begin the construction of a section or part of a pipeline until

(a) the Board has by the issue of a certificate granted the company leave to construct the line;

(b) the plan, profile and book of reference of the section or part of the proposed line have been approved by the Board; and

(c) copies of the plan, profile and book of reference so approved, duly certified as such by the Secretary, have been deposited in the offices of the registrars of deeds for the districts or counties through which such section or part of the pipeline is to pass.

Well, that would seem to give them pretty ample authority. Have they just simply recited the wrong authority for these regulations, or what?

Mr. Eglington: Well, it could be that the reference that is referred to in Section 27 is not as extensive . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is the National Energy Board Act, for the record.

Mr. Eglington: . . . as the content of these regulations. But Section 39.(2) says in plain terms that it is limited to making provisions:

. . . for the protection of property and the safety of the public and of the company's employees in the operation of a pipeline.

I think Mr. Lamar in a way accepts that point because he does attempt to say that what is involved is the operation of a pipeline for the protection of the public. If it is not constructed properly, it will not be operated properly. So I think he is accepting the limitation of the words. In the same way, on the bottom of page 2 and at the top of page 3 he refers to protection of property because wildlife is interfered with along the length of the line and it migrates. It will then trample on property in the area to which it migrates. It may be that the National Energy Board is exercised by a want of statutory authority, to which the short answer is that since pipelines are so important, the act ought to be amended.

Mr. Baldwin: I was wondering, Mr. Chairman, if it would be possible to have a letter to Mr. Lamar asking him if in his opinion there is authority contained within the National Energy Board Act to regulate with regard to the construction of a pipeline, with particular relation to questions of environment, protection of wildlife, and so on, and would he quote the authority so that we could consider it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. We will deal with the point then on page 1 and the bottom of page 2 and the top of page 3. Now on page 2, the matter of incorporating CSA standards by reference, oddly enough in the United Kingdom the practice in their Statutory Instruments Committee, the only time that they ever had a real dust-up in the House of Commons—it was something that I referred to in a paper that has been printed a couple of months back in our proceedings. But this one, I think, dealt with whether references in new books relating to drug standards should therefore automatically be incorporated in the government regulations of the day. They had one fierce debate in the British House of Commons about it, and the Minister had to draw in his horns.

[*Interprétation*]

Sauf les dispositions différentes énoncées dans la présente loi, une compagnie ne doit commencer la construction d'une section ou partie de pipe-line

a) que si l'Office, par la délivrance d'un certificat, a accordé à la compagnie la permission de construire la canalisation;

b) que si les plans, profil et livre de renvoi de la section ou partie de la canalisation projeté ont été approuvés par l'Office; et

c) que si des copies des plan, profil et livre de renvoi ainsi approuvés, dûment certifiées comme telles par le secrétaire, ont été déposées aux bureaux des registrateurs d'actes pour les districts ou comtés que doit traverser cette section ou partie du pipe-line.

Cela semble donner suffisamment de pouvoir. Est-ce que j'ai cité la mauvaise autorité au sujet de ces règlements?

M. Eglington: Il se pourrait que le renvoi dont parle l'article 27 ne soit pas si général . . .

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit de la Loi sur l'Office national de l'énergie pour le procès-verbal.

M. Eglington: . . . que le contenu de ces règlements. Mais le paragraphe (2) de l'article 39 indique clairement que ce pouvoir est limité à la prise de dispositions:

visant la protection des biens et la sécurité du public, ainsi que des employés de la compagnie, en ce qui a trait à l'exploitation d'un pipe-line.

Je crois que M. Lamar a d'une certaine façon accepté cette situation car il essaie de nous dire ce qui, dans le fonctionnement d'un pipe-line doit être fait pour protéger le public. Par conséquent, je crois qu'il accepte cette limite dans les termes et il parle de la protection des biens du fait des interférences, du fait des migrations de la faune au long de cette ligne. Il se peut que l'Office national de l'énergie procède ainsi du fait qu'elle n'a pas l'autorité statutaire et que par conséquent, il faudrait modifier la loi si les pipes-lines revêtent cette importance.

M. Baldwin: Je me demande s'il est possible d'écrire une lettre à M. Lamar lui demandant si la Loi sur l'Office national de l'énergie a le pouvoir d'établir des règlements quant à la construction du pipe-line en rapport avec ces questions d'environnement, de protection de la faune, etc . . Au cas de l'affirmative, pourrait-il nous indiquer quelle est cette autorité qui a le pouvoir?

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Nous allons traiter de la question qui se trouve aux pages 1, 2 et 3. A la page 2, il est question d'incorporation des normes de l'ACN par références. Or, il est assez curieux qu'au Royaume-Uni le Comité permanent du Règlement et autres textes réglementaires, au moment où il a eu le seul nettoyage fait à la Chambre des communes, et j'en ai parlé dans un document qui a été imprimé il y a quelques mois et consigné dans nos les normes dans le cas des drogues et l'on se demandait si elles devaient être automatiquement incorporées dans un règlement. Il y a eu un débat très animé à la Chambre des communes britannique à ce sujet et le ministre a dû mettre de l'eau dans son vin.

[*Text*]

Be that as it may, that recalled something that happened in another jurisdiction. Have you any particular comment on Mr. Lamar's views at the top of page 2 on the CSA matter?

Mr. Eglington: I have only two brief comments. The first one is that the fact that the National Energy Board always does look at the amendments is not conclusive. One cannot tell what the practice of the National Energy Board might be in the future, and they should at least be required to consider them. There have been other instances before the Committee where standards have been incorporated, but not the amendments to them. The Transport Commission, for one—their general orders provide explicitly that amendments would have to be considered and embodied in a new bylaw.

• 1125

The other point is the fact that Parliament has seen fit, in the Hazardous Products Act, to incorporate standards seems to me to be irrelevant. If Parliament sees fit to do that, that is Parliament's business. It is Parliament that makes law, not me. There may be a National Energy Board and there is also the problem that in our instance amending the regulations in this fashion may, as I pointed out initially, be a back-door method of getting around the Statutory Instruments Act, which specifically provides that the amending regulations be dealt with in a certain fashion and published.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): May I ask this to refresh the minds of the members of the Committee, and certainly my own. Is this an automatic incorporation? If the CSA decided something tomorrow and it fitted within the National Energy Board's regulations, then they would automatically incorporate it without they themselves having any decision to make at all?

Mr. Eglington: That is right. Mr. Lamar says they always look at them, but that does not seem to me to be pertinent.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is not satisfactory at all, I would say.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It scared the United Kingdom Parliament. They were very angry about this procedure.

Mr. Baldwin: Someone might incorporate the Ten Commandments as the next amendment to the Criminal Code.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, through you to Mr. Eglington, are you agreeable to this suggestion of incorporation by references being satisfactory?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I gather we are not.

Mr. Eglington: In a word, no.

Mr. Robinson: Even though, according to Mr. Lamar's letter, it is common practice, or do you think you can take judicial notice of this?

Mr. Eglington: I do not know that Mr. Lamar says it is common practice. He comes up with . . .

[*Interpretation*]

Quelle que soit la situation, ceci me rappelle une situation qui s'est produite dans une autre compétence. Avez-vous des remarques à apporter au sujet des vues de M. Lamar qui sont exprimées au haut de la page 2 au sujet de ces normes de l'ACN?

M. Eglington: Je ferai deux brèves remarques. Tout d'abord, je ne crois pas que l'on puisse tirer de conclusions du fait que l'Office national de l'énergie examine toujours les amendements. Il y a eu d'autres cas soumis au Comité au sujet desquels les normes avaient été incorporées mais qu'il n'y avait pas eu d'amendement apporté à celles-ci: la Commission canadienne des transports dans ses règlements généraux prévoit explicitement que les amendements devront être examinés et intégrés à un nouveau règlement.

D'autre part, le Parlement a décidé d'intégrer dans la Loi sur les produits dangereux des normes qui ne me semblent pas appropriées et si le Parlement procède ainsi c'est son affaire car c'est lui qui fait la loi. Il y a un Office national de l'énergie et si l'on modifie les règlements de cette façon, comme je l'ai dit au début, c'est une façon détournée de passer outre à la Loi sur les textes réglementaires, qui indique la façon dont on doit modifier les règlements et la façon dont ils doivent être publiés.

Le coprésident (M. McCleave): Je demanderai aux membres du Comité s'il s'agit là d'une incorporation automatique? Si l'Association canadienne de normalisation décide de nouveaux standards et qu'on les intègre dans les règlements de l'Office national de l'énergie, est-ce que cette procédure est faite sans que l'Association ait quelque chose à y voir?

M. Eglington: C'est exact; M. Lamar semble dire que l'Association examine le processus, mais ça ne paraît pas être le cas.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je dirais que le processus n'est pas satisfaisant.

Le coprésident (M. McCleave): Au Parlement d'Angleterre, on s'est montré très mécontent de cette procédure.

M. Baldwin: Quelqu'un pourrait faire incorporer les dix commandements aux prochains amendements du Code criminel.

M. Robinson: Monsieur le président, je demanderais à M. Eglington s'il accepte qu'on fasse cette incorporation ainsi.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose que non.

M. Eglington: En un mot, non.

M. Robinson: Même si d'après la lettre de M. Lamar, c'est une pratique courante, comment pouvez-vous en prendre avis juridiquement parlant?

M. Eglington: Je ne sais pas si M. Lamar a indiqué qu'il s'agissait d'une pratique courante, mais . . .

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): One example.

Mr. Eglington: . . . examples, but that is statutory, and if Parliament sees fit to do that, who am I to question it. But this is not Parliament turning its mind to it, it is the National Energy Board.

Mr. Robinson: So, the recommendation is that we should not rely on incorporation by reference; rather, we should specify the authority.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose they could always take that particular recommendation by the Canadian Standards Association—this is what CSA refers to, does it not?—and they themselves say incorporate that somehow in the regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is provision in some—did we not have . . .

Mr. Eglington: The Canadian Transport Commission.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, the Canadian Transport Commission. If they can do it in the proper way, why can these people not do it in the proper way?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are there other views from members of the Committee? Senator Godfrey, do you agree with this approach?

Senator Godfrey: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Balfour, Senator Cottreau, Senator Lafond and Mr. Bechard?

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I am sorry, I am not clear on that. Senator Forsey, were you speaking with regard to the standards, that they should be incorporated as well?

The Joint Chairman (Senator Forsey): My recollection is that in those transport regulations there is provision for exactly the sort of thing that we seem to think we want, namely, that amendments to the CSA standards should not be incorporated unless the regulating authority deliberately makes that incorporation. Is that not the point, as I recall?

Mr. Eglington: That is so. The initial standard was accepted and then any amendments to the standards by the Canadian Standards Association would have to be considered by the Transport Commissioners and then embodied in the new general by-law.

Mr. Robinson: So, when it says at the end of paragraph 3 on page 2 that the Board accepts those standards as basic to the construction of a pipeline, that is not sufficient; they should actually be incorporated into the statute?

Mr. Eglington: Yes. I take it that the view that has been taken by the Committee all along has been that while it is permissible to incorporate an existing set of ascertained or ascertainable standards, someone can go and get them and there they are just as if they were in the regulations, that the amendments to them should be specifically dealt with.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, that is the point as I saw it, this business of the amendments. There is no objection to the incorporation of the standards as such at a given time and saying these standards are hereby made part of a regulation, but then up pops the CSA and has a bright idea, bungs in a new standard, and lo and behold it automatically, without any consideration by the regulation-making authority, goes in and the regulation-

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Donnez-nous un exemple.

M. Eglington: . . . par exemple, il s'agit là de quelque chose de réglementaire et, par conséquent, si le Parlement décide que la procédure est appropriée, je n'ai rien à dire, mais ici, il s'agit de l'Office national de l'énergie.

M. Robinson: Par conséquent, on ne devrait pas accepter cette incorporation par référence mais on devrait indiquer quelle est l'autorité qui l'a faite.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose qu'on peut toujours accepter cette recommandation de l'Association canadienne de normalisation, n'est-ce pas ce à quoi se réfère l'ACNOR? Et elle l'a indiqué quelque part dans les règlements qu'il s'agit d'incorporation.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il y a des dispositions dans certains, n'est-ce pas . . .

M. Eglington: Dans le cas de la Commission canadienne des transports.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, dans le cas de la Commission canadienne des transports; alors puisque ces gens peuvent procéder de la bonne façon, pourquoi les autres ne le peuvent-ils pas?

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que les membres du Comité ont d'autres opinions? Sénateur Godfrey, êtes-vous d'accord avec cette façon de voir?

Le sénateur Godfrey: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Balfour, sénateur Cottreau, sénateur Lafond, et puis ce sera le tour de M. Béchard.

M. Robinson: Je m'excuse, mais je n'ai pas très bien compris ce dont il s'agissait: parliez-vous de normes, sénateur Forsey, qui devraient être incorporées?

Le coprésident (sénateur Forsey): Il me semble que dans ces règlements sur les transports on prévoit exactement ce cas, soit que les modifications apportées aux normes de l'ACNOR ne devraient pas être incorporées à moins que l'autorité établissant les règlements procède volontairement ainsi. N'est-ce pas là la question?

M. Eglington: Oui. La norme à l'origine avait été acceptée, puis les amendements aux normes de l'Association canadienne de normalisation devaient être examinés par les commissaires aux transports, puis incorporés dans un nouveau règlement général.

M. Robinson: Donc, lorsqu'on dit au bas de la page 2, paragraphe 3, que l'Office accepte ces normes comme condition à la construction d'un pipe-line, il y a là quelque chose d'insuffisant; est-ce qu'alors on ne les incorporerait pas dans le texte réglementaire?

M. Eglington: Oui, je crois comprendre que le Comité a toujours accepté que même s'il était permis d'incorporer une certaine série de normes définies ou définissables, on peut toujours se les procurer, et c'est comme si elles étaient intégrées aux règlements, et les amendements apportés devraient être traités en particulier.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est ainsi que je conçois ces amendements; on peut incorporer des normes et indiquer qu'elles font partie d'un règlement, mais voici que l'ACNOR trouve une nouvelle idée, établit une nouvelle norme et alors il n'y a aucune raison qu'elle soit intégrée automatiquement sans faire appel au pouvoir qui décide de l'établissement des règlements, lequel devrait, après examen, être en lieu de dire oui ou non.

[*Text*]

making authority, it seems to me should look at it and specifically say all right we want this, or no, we do not.

• 1130

Did I correctly seize the point that you were raising, Mr. Eglington?

Mr. Robinson: So, what is our recommendation?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That we write to Mr. Lamar and we draw his attention to the exchange that we have had. I think in that letter you might also draw his attention to that paper I did cause to be printed from the United Kingdom because it dealt dead on with this point. The English Parliament was very, very much concerned, and the Minister finally—these were reputable bodies concerned—pharmaceutical associations—just as the Canadian Standards Association is a most reputable body—and yet they said: no, we cannot do it this way. So this will be done, Mr. Eglington, thank you.

Mr. Eglington: I would like, if only to put it on the record, to say that no one at all, in the lengthy exchange we had when these were dealt with in October or whenever questioned the reasonableness of the requirements, as to wildlife and so on. I hope Mr. Lamar ensured that no one felt that we were telling the Energy Board that they should be red in tooth and claw about these things.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Again it is a matter of following St. Paul: "Let all things be done decently and in order."

The Joint Chairman (Mr. McCleave): There are some points on the bottom of page 3 in Mr. Lamar's letter. Any particular views by members of the Committee or by yourself, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Well, the second last paragraph is a point that Senator Godfrey raised . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That the provisions of the regulations are vague and unenforceable.

Mr. Eglington: . . . that it should be left to the courts to determine what is reasonable. I still find that a somewhat chilling prospect that the regulations are so vague that one proceeds only at the risk of being called before a court.

Mr. Robinson: Is there any reason why two experts such as our counsel and Mr. Lamar could not get together and get a reasoned opinion that is fairly close and not be so far apart?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I will ask counsel to take that up. Thank you.

I guess the next few items do not have counsel's commentary on them: SI/75-23, an Act to revise references to the Court of Queen's Bench of the Province of Quebec. SI/75-24—Section 98(2), Indian Act, proclaimed in force for certain Indian reserves.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, excuse me, what is the name of that court now?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Superior Court.

[*Interpretation*]

Est-ce que j'ai bien saisi ce que vous disiez, monsieur Eglington?

M. Robinson: Quelle est donc votre recommandation?

Le coprésident (M. McCleave): Que nous écrivions à M. Lamar pour attirer son attention sur la discussion que nous avons eue. Je crois que vous pourriez aussi attirer son attention sur le document que j'ai fait publier au Royaume-Uni, car il est tout à fait pertinent. Le Parlement anglais s'est beaucoup inquiété de la question et en fin de compte le Ministre; il y avait des organismes importants d'impliqués, comme les associations de produits pharmaceutiques, enfin, de l'importance de l'Association canadienne de normalisation, et, malgré tout, ils ont dit que non, nous ne pouvions pas procéder ainsi. Ce sera donc fait, monsieur Eglington. Merci.

M. Eglington: Ne fût-ce que pour les besoins du procès-verbal, je dirais que personne d'entre nous au cours de ces longs débats, au mois d'octobre ou autre, n'a prétendu qu'il n'était pas raisonnable de tenir compte de la faune, etc. J'espère que M. Lamar est convaincu que personne ne veut dicter sa conduite à l'Office national de l'énergie dans ces circonstances.

Le coprésident (sénateur Forsey): Naturellement c'était Saint Paul qui disait que les choses devaient se faire décemment et en ordre.

Le coprésident (M. McCleave): Il y a certains points soulevés au bas de la page 3 de la lettre de M. Lamar au sujet desquels je demanderais l'opinion des membres du Comité, ainsi que la vôtre, monsieur Eglington.

M. Eglington: L'avant-dernier paragraphe constitue une question que le sénateur Godfrey a soulevée.

Le coprésident (M. McCleave): Soit au haut de la page 3, il est indiqué que les dispositions du Règlement sont vagues et inapplicables.

M. Eglington: C'est au tribunal à décider ce qui est raisonnable et cela me fait froid dans le dos de penser qu'en appliquant des règlements aussi vagues on risque d'être traînés devant le tribunal.

M. Robinson: Pourquoi deux experts tels que votre avocat et M. Lamar, ne pourraient-ils s'entendre et établir un avis raisonnable plus à point?

Le coprésident (M. McCleave): Je vais demander à l'avocat d'examiner cette question. Merci.

Les quelques prochains articles n'ont pas de remarques des avocats. Il s'agit de: TR/75-23 Loi portant révision de la mention Cour du banc de la Reine de la province de Québec. TR/75-24—Article 98(2) Loi sur les Indiens, loi proclamée en vigueur dans certaines réserves indiennes.

M. Béchard: Monsieur le président, le nom de ce tribunal maintenant?

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit de la Cour supérieure.

[*Texte*]

Mr. Béchard: Merci.

Mlle Mayrand: La Cour d'appel du Québec.

M. Béchard: Merci.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je me souviens de l'adoption de cette loi au Sénat et c'était la Cour d'appel, n'est-ce pas?

Mr. Eglington: It was.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It is according to this.

Mr. Eglington: It was changed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps we had better go back to this because this was proclaimed in force March 1, 1975. So this is a month ago. Is this incorrect?

Mr. Béchard: No, that is correct because it is no longer the name of that court. It was changed from Court of Queen's Bench of the Province of Quebec. I think it is Court of Appeal now.

Mr. Eglington: As I understand it there was the Court of Queen's Bench appeals side, and then there is also the court with original criminal jurisdiction. Is that correct? And the name has been changed and there is the court of Appeal, and the criminal jurisdiction has been vested in the Superior Court.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is my recollection of the legislation that came before us.

Mr. Eglington: And that the proclamation is, in fact, to put the changed names into the legislation.

M. Béchard: Ce que je veux dire, c'est qu'on ne l'appelle plus la Cour du Banc de la Reine.

Mlle Mayrand: Non.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): But, Mr. Béchard, if you look at this thing that we have before us there is no reference at all to the new name.

Mr. Béchard: That is why I asked the question . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . to give the new name in there?

Mr. Béchard: But in the law we passed the name is . . . the change was made.

Miss Mayrand: The title of the act to change the name because it refers to the new name.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well if everybody else is happy, far be it from me to quibble.

Customs Tariff-SI/75-25, relating to the Chemicals and Plastics Tariff Reduction Order amendment. No commentary.

SI/75-26-dealing with Chemicals and Plastic Tariff Reduction order amendment. No commentary.

SI/75-27-the Financial Administration Act, Carbon Fibres and Filaments Remission Order amendment. No commentary.

[*Interprétation*]

Mr. Béchard: Thank you.

Miss Mayrand: The appeal court of Quebec.

Mr. Béchard: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I remember when this law was passed in the Senate the name was, was it not, appeal court?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): D'après ce document, tel est le nom.

M. Eglington: Mais il a été changé.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être devrions-nous revenir sur cette question car ceci a été mis en vigueur le 1er mars 1975. Il y a donc un mois, n'est-ce pas?

M. Béchard: Non, c'est exact, car ce n'est plus le nom de ce tribunal. On a changé son nom et il ne s'agit plus de la Cour du banc de la Reine dans la province de Québec, mais il s'agit, je crois, maintenant de la Cour d'appel.

M. Eglington: Je crois me souvenir qu'il y avait la Cour du banc de la Reine (Division d'appel) et il y avait aussi la Division criminelle. Est-ce exact? Le nom a été changé et il y a la Cour d'appel et la juridiction criminelle a été confiée à la Cour supérieure.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est ce que je crois me rappeler de la loi qui a été présentée.

M. Eglington: Et la proclamation a pour objectif d'intégrer le changement de nom dans la loi.

Mr. Béchard: I wanted to emphasize that we do not call it any more, Court of Queen's Bench.

Miss Mayrand: No.

Le coprésident (M. McCleave): Mais, monsieur Béchard, si vous examinez ce que nous avons devant nous, on ne mentionne pas le nouveau nom.

M. Béchard: C'est pourquoi j'ai posé la question . . .

Le coprésident (M. McCleave): . . . pour qu'on utilise le nouveau nom?

M. Béchard: Mais dans la loi que nous avons adoptée le changement de nom est fixé.

Mlle Mayrand: Le titre de la loi porte sur la spécification du nom, car il s'agit du nouveau nom.

Le coprésident (M. McCleave): Si tout le monde est content, je ne me plaindrai pas.

Tarifs des douanes—TR/75-25 au sujet du décret sur la réduction du tarif des produits chimiques et des plastiques—modification. Pas de commentaire.

TR/75-26—Décret sur la réduction des tarifs des produits chimiques et des plastiques—modification. Pas de commentaire.

TR/75-27—Loi sur l'administration financière—Décret de remise visant les fibres et les filaments de carbone—modification. Pas de commentaire.

[*Text*]

Here is one for the members of the House of Commons: SI/75-31-the Electoral Boundaries Readjustment Act, Proclamation Establishing Electoral Boundaries Commissions. Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And now to something substantial, Mr. Co-Chairman: SOR/72-207-the Penitentiary Service Regulations amendment under the Penitentiary Act, and a substantial commentary by counsel, which is printed at this stage in our proceedings.

SOR/72-207

PENITENTIARY SERVICE REGULATIONS, amendment

Penitentiary Act

P.C. 1972-1339

April 7, 1975

Criteria Nos. 1(a); 4; 5(b); 7; 9; 10; 14

Section 2.28 of the Penitentiary Service Regulations, as it stood before this present amendment, read as follows:

"2.28 (1) The *institutional head* of each institution is responsible for the disciplinary control of inmates confined therein.

(2) No inmate shall be punished except pursuant to the order of the institutional head or his lawful deputy.

(3) Where an inmate is convicted of a *disciplinary offence* the punishment shall, except where the offence is *flagrant or serious*, consist of loss of privileges.

(4) The punishment that may be ordered for a flagrant or serious disciplinary offence shall consist of any one or more of the following, namely,

(a) *forfeiture of statutory remission*,

(b) dissociation for a period not to exceed thirty days with a diet, during all or part of that period, that is monotonous but adequate and healthful, or

(c) corporal punishment, not exceeding fifteen strokes of the strap."

The effect of this present amendment is to repeal the provision for corporal punishment.

The disciplinary powers of the Penitentiary Service are provided for in sections 22 and 29 of the Penitentiary Act. The relevant provisions read as follow:

"22(3) Every inmate who having been credited with statutory remission is convicted in disciplinary court of any disciplinary offence is liable to forfeit, in whole or in part, the statutory remission that remains to his credit, but no such forfeiture of more than thirty days shall be valid without the concurrence of the Commissioner or an officer of the Service designated by him, nor more than ninety days without the concurrence of the Minister.

[*Interpretation*]

En voilà un qui touche les députés: TR /75-31—Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales—proclamation établissant des commissions de délimitation des circonscriptions électorales. D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Et nous en arrivons à quelque chose d'important, monsieur le coprésident, soit DORS 72-207—Règlement sur le service des pénitenciers—modification—Loi sur les pénitenciers. Il y a là des remarques importantes faites par l'avocat et qui sont imprimées ici au compte rendu.

DORS/72-207

RÈGLEMENT SUR LE SERVICE DES PÉNITENCIERS, modification

Loi sur les pénitenciers

C.P. 1972-1339

Le 7 avril 1975

Critères nos. 1(a); 4; 5(b); 7; 9; 10; 14

L'article 2.28 du règlement sur le service des pénitenciers, tel qu'il se présentait avant la modification actuelle, se lisait comme suit:

«2.28 (1) Il incombe au *chef de chaque institution* de maintenir la discipline parmi les détenus incarcérés dans cette institution.

(2) Nul détenu ne doit être puni sauf sur l'ordre du chef de l'institution ou de son adjoint légitime.

(3) Si un détenu est trouvé coupable d'un *manquement à la discipline*, la peine consiste, sauf en cas d'infraction *flagrante ou grave*, en la perte de privilèges.

(4) La peine qui peut être imposée pour une infraction flagrante ou grave à la discipline doit consister en l'une ou plusieurs des peines suivantes:

a) La *perte de la réduction statutaire de peine;*

b) L'interdiction de se joindre aux autres pendant une période d'au plus trente jours et l'imposition pendant la totalité ou une partie de cette période d'un régime alimentaire sans variété, mais suffisamment soutenant et sain; ou

c) Le châtiment corporel, qui ne doit pas excéder quinze coups de courroie.»

L'effet de la présente modification est d'aborger la disposition relative au châtiment corporel.

Les pouvoirs disciplinaires du service des pénitenciers sont définis aux articles 22 et 29 de la Loi sur les pénitenciers. Les dispositions pertinentes se lisent comme suit:

«22. (3) Chaque détenu qui, ayant bénéficié d'une réduction statutaire de peine, est déclaré coupable devant un tribunal disciplinaire d'une infraction à la discipline, encourt la déchéance, en tout ou en partie, de son droit à la réduction statutaire de peine inscrite à son crédit, mais une telle déchéance ne peut être valide pour plus de trente jours sans l'assentiment du commissaire ou d'un fonctionnaire du Service désigné par lui, ni pour plus de quatre-vingt-dix jours sans l'assentiment du Ministre.

[*Texte*]

29(1) The Governor in Council may make regulations . . .

(b) for the custody, treatment, training, employment and discipline of inmates, and

(c) generally for carrying into effect the purposes and provisions of this Act.

29(3) Subject to this Act and any regulations made under subsection (1), the Commissioner may make rules, to be known as Commissioner's directives, for the organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the Service, and for the custody, treatment, training, employment and discipline of inmates and the good government of penitentiaries."

Neither the Act nor the current Regulations provide for the establishment or constitution of a "disciplinary court". The Commissioner's directives are also silent in this regard. As a result of preliminary, telephonic enquiries of the Designated Instruments Officer for the Penitentiary Service, I have been informed that no disciplinary courts have been established or constituted and that the institutional head's power to inflict punishment (penalties) is considered to be grounded in sections 2.28 and 2.29 of the Regulations and that his constitution as a disciplinary court is unnecessary. Section 2.28 is set out above. Section 2.29 simply constitutes fifteen classes of "disciplinary offence" according to the formula "Every inmate commits a disciplinary offence who—".

The new subsection 2.28(4) (as also its predecessor which, however, is not subject to the Committee's scrutiny because made prior to January 1, 1972) is open to objection on the following grounds, viz:

1. The Act must be read as a whole. Consequently, the regulation and directive making powers of the Governor in Council and the Commissioner of Penitentiaries, respectively, must be read subject to section 22(3) of the Act which contains a statutory formula for the loss of statutory remission for breach of discipline. It is clear that this section is meant to be exhaustive and is not simply the provision of one method by which statutory remission may be taken away. The fact that those in authority have not seen fit to establish the machinery envisaged by the statute for inflicting loss of statutory remission is irrelevant. The new subsection (4) is in direct contravention of section 22(3) of the Act in that subsection (4) provides for an unlimited forfeiture of statutory remission, including forfeiture beyond 30 days without concurrence of the Commissioner and beyond 90 days without the concurrence of the Minister.

2. Subsection (4) is further in contravention of section 22(3) of the Act for by the terms of the latter the only inmate liable to forfeiture of any statutory remission is one convicted in disciplinary court of any disciplinary offence. The institutional head of an institution is not a disciplinary court and no such court has been constituted. (Even if an institutional head were to be constituted a disciplinary court he would be so as *persona designata* only and it would still be necessary to confer the power to forfeit statutory remission upon him, as a disciplinary court, in explicit terms.)

[*Interprétation*]

29. (1) Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements . . .

b) relatifs à la garde, le traitement, la formation, l'emploi et la discipline des détenus; et

c) relatifs, de façon générale, à la réalisation des objets de la présente loi et l'application de ces dispositions.

29. (3) Sous réserve de la présente loi et de tous règlements édictés sous le régime du paragraphe (1), le commissaire peut établir des rrègles, connues sous le nom d'Instructions du commissaire, concernant l'organisation, l'entraînement la discipline, l'efficacité, l'administration et la direction judicieuse du Service, ainsi que la garde, le traitement, la formation, l'emploi et la discipline des détenus et la direction judicieuse des pénitenciers.»

Ni la loi, ni les règlements actuels ne prévoient la création ou la constitution d'un «tribunal disciplinaire». Même les directives du Commissaire restent silencieuses à cet égard. Après m'être enquis provisoirement par téléphone auprès de l'agent de liaison auprès du service des pénitenciers, j'ai appris qu'aucun tribunal disciplinaire n'avait été établi ou constitué, que le chef de l'institution tire son pouvoir d'infliger une punition (sanction) des articles 2.28 et 2.29 du règlement et que la constitution d'un tribunal disciplinaire est inutile. L'article 2.28 est cité plus haut. L'article 2.29 ne fait que mentionner quinze catégories «d'infractions à la discipline suivant la formule «Est coupable d'une infraction à la discipline, un détenu qui . . .».

Le nouveau paragraphe 2.28(4) (tout comme son prédécesseur qui toutefois ne devait pas faire l'objet d'un examen par le Comité car il avait été rédigé avant le 1er janvier 1972) prête à objections pour les raisons suivantes:

1. La Loi doit être lue comme un tout. Par conséquent, le règlement et la directive accordant des pouvoirs au gouverneur en conseil et au commissaire ou aux pénitenciers, respectivement, doivent être lus en regard de l'article 22(3) de la Loi qui contient une formule réglementaire pour la perte du droit à la réduction statutaire de peine, par suite d'une infraction à la discipline. Il est clair que cet article se veut exaustif et qu'il ne prévoit pas simplement une méthode pour déchoir du droit à la réduction statutaire de peine. Il est inconcevable que les autorités n'aient pas jugé bon de mettre sur pied le mécanisme prévu par la Loi pour infliger une perte du droit à la réduction statutaire de peine. Le nouveau paragraphe (4) est en contradiction directe avec l'article 22(3) de la Loi car le paragraphe (4) prévoit une déchéance illimitée du droit à la réduction statutaire de peine, notamment une déchéance de plus de 30 jours sans l'assentiment du commissaire, et de plus de 90 jours sans l'assentiment du ministre.

2. Le paragraphe (4) contrevient également à l'article 22(3) de la Loi, car selon ce dernier, le seul détenu passible d'être déchu de son droit à la réduction statutaire de peine est celui qui a été déclaré coupable devant un tribunal disciplinaire d'une infraction à la discipline. Le chef de l'institution n'est pas un tribunal disciplinaire et aucun tribunal disciplinaire du genre n'a été institué. (Même si un chef d'institution devait constituer un tribunal disciplinaire, il le serait à titre de fonctionnaire désigné et il serait toujours nécessaire de lui conférer explicitement le pouvoir de déchoir du droit à la réduction statutaire de peine à titre de tribunal disciplinaire.)

[*Text*]

If it is desired to make statutory remission liable to forfeiture at the behest of such an official as an institutional head, the proper course would surely be statutory amendment. Parliament has ordained a statutory remission of terms of imprisonment, and in section 22(3) the means for taking that remission away for the commission of a disciplinary offence. None other is permissible.

3. Nowhere in the Act or the Regulations (or the Directives as I am advised) are the words "flagrant or serious disciplinary offence" defined. The Act simply refers to "disciplinary offence" and the Regulations in section 2.29 do no more than set out fifteen "disciplinary offences" according to the formula "Every inmate commits a disciplinary offence who—". It is by no means clear that section 2.29 constitutes an exhaustive catalogue of disciplinary offences. I am informed that the determination of when an alleged disciplinary offence becomes "flagrant" or "serious", or both, is left to the discretion of the institutional head, who may well be able to deal with charges not covered by the fifteen offences listed in section 2.29 and who is also, of course, the arbitrer of whether any offence has in fact been committed. In view of the serious consequences which flow from the commission of a serious or flagrant disciplinary offence as compared with those which flow from the commission of a mere disciplinary offence, the absence of any definition or catalogue of the serious or flagrant offences, and the leaving of the matter to the discretion of the institutional head would appear to be undesirable. One is put in mind of a gradation of school boy offences: dumb insolence, insolence, insubordination, gross insubordination. Some there are who will have vivid memories of the arbitrary fashion in which these categories can be applied.

4. The very power of the institutional head to impose any penalties may not be thought to be very securely grounded in section 2.28(1) as presently drafted. The words "disciplinary control" and the implied power of punishment in section 2.28(2) are, however, probably adequate for the purpose.

This amending regulation also raises the question of the status of *Commissioner's Directives* provided for by section 29(3) of the Act. These Directives are not published in the Gazette, but copies have been furnished for the Committee's use, and scrutiny where lawful. The Directives are treated by the Commissioner and the Solicitor General as statutory instruments only and not as regulations, this position being reached after consultations with the Justice Department. The Directives are not generally available for perusal and may only be made available for inspection pursuant to Commissioner's Directive 115 upon request to the Chief, Directives Management, National Penitentiary Headquarters, who is bound by the same Directive to satisfy "public requests in accordance with the terms of reference stated in the Statutory Instruments Act and its Regulations". (Since the Directive was issued after January 1, 1972, the Committee would be at liberty to call for an explanation of the preceding words in terms of criterion 13.) The terms of Directive 115 also require Institutional Directors to ensure that "one copy of all directives pertaining to the

[*Interpretation*]

Si l'on désirait faire dépendre la perte du droit à la réduction statutaire de peine du bon vouloir d'un fonctionnaire tel le chef d'une institution, il faudrait sûrement procéder par modification statutaire. Le Parlement a prévu la réduction statutaire de la durée de l'emprisonnement, et à l'article 22(3), il a donné les moyens de déchoir du droit à la réduction statutaire de peine par suite d'une infraction à la discipline. Nul autre moyen n'est permis.

3. Nulle part dans la Loi, dans le Règlement (ou, m'a-t-on dit, dans les directives), l'expression «infraction flagrante ou grave à la discipline» n'est définie. La Loi ne fait que parler d'une «infraction à la discipline» et le règlement ne fait que donner quinze «infractions à la discipline», dans l'article 2.29, avec la formule «Est coupable d'une infraction à la discipline un détenu qui . . .». Il n'est absolument pas clair que l'article 2.29 constitue une liste exhaustive des infractions à la discipline. On me dit que le soin de déterminer quand une soi-disant infraction à la discipline devient «flagrante» ou «grave» ou les deux, est laissé à la discrétion du chef de l'institution qui peut très bien régler le cas d'accusations ne figurant pas dans la liste des quinze infractions de l'article 2.29 et qui, bien sûr, agit également comme arbitre sur la question de savoir si une infraction a bien été perpétrée. Étant donné les conséquences sérieuses qu'entraîne la perpétration d'une infraction flagrante ou grave à la discipline par rapport à celles qu'entraîne la perpétration d'une simple infraction à la discipline, l'absence de définitions ou d'un catalogue des infractions graves ou flagrantes et le fait que cette question soit laissée à la discrétion du chef de l'institution ne semblent pas souhaitables. On se rappelle les différents degrés d'infractions des écoliers: attitude insolente, insolence, insubordination, grossière insubordination. Certains se souviendront comme ces catégories peuvent être appliquées arbitrairement.

4. Le pouvoir même conféré au chef de l'institution d'imposer des peines peut sembler ne pas avoir un fondement très solide dans le libellé actuel de l'article 2.28(1). L'expression «maintenir la discipline» et le pouvoir sous-entendu de punir de l'article 2.28(2) semblent cependant suffire.

Ce règlement de modification soulève également la question des directives du commissaire prévues par l'article 29(3) de la Loi. Ces directives ne sont pas publiées dans la Gazette, mais des copies sont fournies à l'usage et pour l'étude du Comité lorsque cela est légal. Le commissaire et le Solliciteur général ne traitent ces directives que comme des textes réglementaires et non pas comme des règlements; cette attitude ayant été prise après consultation avec le ministère de la Justice. On ne peut, en général, pas lire ces directives que l'on ne peut obtenir pour étude que grâce à la directive 115 du commissaire, sur demande adressée au chef de la Gestion des directives, Administration centrale des pénitenciers nationaux, qui doit, en vertu de cette même directive, répondre aux demandes publiques conformément au mandat établi dans la Loi sur les textes réglementaires et son règlement. (Étant donné que la directive a été publiée après le 1er janvier 1972, le Comité peut demander une explication des mots précédents, conformément au critère 13). La directive 115 exige également que les directeurs de l'institution garantissent qu'une copie de toutes les directives

[*Texte*]

treatment and training of inmates is available in the institutional inmate library, for the inmates' inspection".

I am, at least tentatively, of the view that in terms of the definitions contained in section 2 of the Statutory Instruments Act, Commissioner's Directives are not only statutory instruments, as acknowledged by the Penitentiary Service on the advice of the Department of Justice, but also regulations which would stand to be registered and published as such in the Canada Gazette. A Commissioner's Directive is a "statutory instrument made in the exercise of a legislative power conferred—by an Act of Parliament", in this case section 29(3) of the Penitentiaries Act. The Directives are of general application to the inmates and officers of the service who come within their respective terms, just as many Fisheries regulations are of general application to the haddock or cod fishermen who come within their terms. The Directives have a legislative effect upon those whom they touch and concern and, hence, are made in exercise of a legislative power. It is not readily apparent how the rule making power expressly conferred by section 29(3) can be other than legislative. How does it differ in quality from the regulation making power conferred upon the Governor in Council under section 29(1) of the Act? Indeed, it has been intimated to me that some Commissioner's Directives are in terms substantially equivalent to provisions which were once contained in the Regulations made by the Governor in Council.

This conclusion would appear to be supported by the fact that there is a third class of "documents" in use in the Penitentiary Service (not to mention particular works such as Sentencing Manuals and Standing and Routine Orders in particular institutions), namely, "Divisional Instructions". These are issued pursuant to section 1.14 of the Regulations which reads:

> "Directors of Divisions may, under the authority of the Commissioner, issue instructions, to be known as Divisional Staff Instructions, concerning the matters that are their responsibility and those instructions shall set out *the procedures by which policy is to be given effect.*"

I am given to understand that, upon advice, the Penitentiary Service does not consider these Instructions to be statutory instruments and have removed, or are in the process of removing, from the general body of Instructions those which pertain to matters other than "the procedures by which policy is to be given effect", which Instructions are being, or have been, incorporated into the collection of Commissioner's Directives.

Paragraph 5 of Commissioner's Directive 115 embodies the Service's view of the matter and reads:

> "5. *Divisional Instructions*
>
> Divisional Instructions are guidelines issued for the information of directors and outline procedures for the implementation of programs and activities. The divisional instructions are not statutory instruments and shall not be made available for inspection by the public or inmates."

[*Interprétation*]

concernant le traitement et la formation des détenus soient placées sur les rayons de la bibliothèque des détenus dans l'institution.

Provisoirement du moins, je pense qu'étant donné les définitions que renferment l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires, les directives du commissaire ne sont pas seulement des textes réglementaires, comme le reconnaît le service des pénitenciers sur le conseil du ministère de la Justice, mais également des règlements qui doivent être enregistrés et publiés comme tels dans la Gazette du Canada. Une directive du commissaire est un texte réglementaire édicté dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré par une loi adoptée par le Parlement, dans le cas présent, l'article 29(3) de la Loi sur les pénitenciers. Les directives s'appliquent généralement aux détenus et agents du service qui sont visés par leurs clauses respectives, tout comme de nombreux règlements sur les Pêches s'appliquent généralement aux pêcheurs d'aiglefin ou de morue qui sont visés par leurs clauses. Les directives ont des conséquences législatives sur ceux qu'elles touchent et concernent et, de ce fait même, sont édictées dans l'exercice d'un pouvoir législatif. La façon dont le pouvoir d'édicter des règlements, conféré expressément par l'article 29(3) peut être autre que législative ne se voit pas au premier coup d'œil. En quoi diffère-t-elle quant à la qualité, du pouvoir d'édicter des règlements conférés au gouverneur en conseil par l'article 29(1) de la Loi? En fait, on m'a donné à entendre que certaines des directives du commissaire équivalaient sensiblement aux dispositions que renfermaient jadis les règlements édictés par le gouverneur en conseil.

Le fait qu'il existe une troisième catégorie de «documents» utilisés dans le service des pénitenciers (pour ne pas parler de certains travaux comme les manuels de condamnations et ordres permanents et coutumiers de certaines institutions) c'est-à-dire, «les instructions divisionnaires», semble appuyer cette conclusion. Ces dernières sont publiées conformément à l'article 1.14 du Règlement qui stipule ce qui suit:

> «Les directeurs de Divisions peuvent, sous l'autorité du Commissaire, donner des instructions, connues sous le nom d'instructions au personnel divisionnaire, concernant les questions qui sont de leur ressort et ces instructions doivent indiquer la procédure à suivre pour assurer la réalisation des objectifs généraux.»

J'ai cru comprendre que, sur avis, le service des pénitenciers ne considère pas ces instructions comme étant des textes réglementaires et il a retiré, ou est en train de le faire, de l'ensemble des instructions, celles qui touchent des questions autres que les procédures selon lesquelles une politique est appliquée, instructions qui sont incorporées ou ont été incorporées à l'ensemble des directives du commissaire.

L'alinéa 5 de la directive 115 du Commissaire renferme l'opinion suivante du service sur cette question et se lit:

> «5. *Instructions Divisionnaires*
>
> Les instructions divisionnaires sont des lignes de conduite destinées à renseigner les directeurs et décrivent les méthodes de mise en œuvre des programmes et des activités. Les instructions divisionnaires ne sont pas des textes réglementaires et ne doivent pas être mises à la disposition du public ni des détenus aux fins d'examen.»

[*Text*]

See SOR/72-398.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would you like to carry through point by point?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you, Mr. Co-Chairman.

I think this is a most important set of comments by our counsel. Perhaps he would like to summarize briefly or explain the basis of the whole thing, whatever he sees fit.

Mr. Eglington: May I first make two typographical corrections. On page 2 at the bottom of the last paragraph, the paragraph should read: "If it is desired to make statutory remission—". The words, "forfeiture of" should be deleted.

In the fifth-last line of page 3, that should read: "Of the legislative power conferred—by an act of Parliament."

These penitentiary regulations have been with me for a considerable time. They have been in the suspended department on the window-sill for a long time because I kept trying to convince myself that I was missing something important and that they must be all in order.

When the Penitentiary Service appointed an Instruments Officer, and I had a chat with him over the telephone, he gave me the benefit of his initial views. I must say that he is new in that particular position, and therefore it is possible that his initial views are not the views he would ultimately take or necessarily the views that may be embodied in one of the rulings from the Justice Department.

It would appear that no disciplinary courts have been set up within the Penitentiary Service, and that the discipline is carried out solely by the institutional head of the particular prison or institution.

The statute provides for an automatic statutory remission of a portion of the sentence of every inmate. What the regulation purports to do is to give the institutional head the authority to inflict certain alternative or cumulative punishments for a flagrant or serious disciplinary offence. One of those punishments is forfeiture of the statutory remission. The section that provides for statutory remission also provides a statutory mechanism by which that statutory remission may be forfeited. It is set out at the bottom of the first page; Section 22.3 requires sentencing in a disciplinary court, and if it is for more than 30 days it requires the concurrence of the Commissioner of Penitentiaries, if for more than 90 days the concurrence of the Minister—that is the Solicitor General in this instance.

• 1140

The regulation does not provide for concurrence by anybody and it provides for forfeiture of statutory remission and the possibility of it happening without the sentence of the disciplinary court, nor is there any definition of what is a flagrant or serious disciplinary offence. Disciplinary offences are defined, in the regulations, there are 15 of them, but there is no definition of what is flagrant, or serious. This appears to be left to the discretion of the institutional head. He may decide, first of all whether this inmate is guilty of a disciplinary offence, and then presumably whether that offence is flagrant or serious.

[*Interpretation*]

Voir DORS/72-398.

Le coprésident (M. McCleave): Voulez-vous qu'on examine ceci point par point, . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci, monsieur le coprésident.

Je pense qu'il s'agit là de quelque chose de très important et peut-être serait-il prêt à nous le résumer ou l'expliquer brièvement.

M. Eglington: J'apporterai deux corrections au graphique pour commencer. A la page 2, au bas du dernier paragraphe, je devrai lire: «si l'on désirait faire dépendre la réduction—Les mots la perte du droit à la réduction statutaire de peine—« Ces mots «la perte du droit à» devraient être rayés.

A la troisième ligne, à la fin de la page 3 il faudrait lire: «Du pouvoir législatif conféré par une loi adoptée par le Parlement».

Ces règlements relatifs aux services pénitentiaires se trouvent chez moi depuis longtemps, car j'avais essayé de me convaincre qu'il manquait quelque chose d'important à rectifier.

Lorsque ces services pénitentiaires ont nommé un agent des règlements, je lui ai parlé au téléphone et il m'a indiqué ce qu'il pensait mais je dois dire qu'il est nouveau dans ce poste et, par conséquent, ce ne sont peut-être pas des opinions définitives qui pourraient être incorporées dans un règlement du ministère de la Justice.

Il semble qu'on n'a pas établi de tribunaux disciplinaires au sein du service des pénitenciers pour faire appliquer les mesures disciplinaires et celles-ci ne dépendent uniquement que du chef de l'institution ou de la prison en question.

La loi prévoit une réduction automatique d'une partie de la peine pour chaque détenu et le règlement a pour objectif de donner au chef de l'institution le pouvoir de choisir entre certaines peines ou de les cumuler lorsqu'il y a des délits flagrants ou graves. L'une de ces peines est la perte de la réduction statutaire. Cet article qui prévoit la réduction statutaire prévoit aussi un rouage statutaire qui permet la suppression de cette réduction statutaire. Tout cela est indiqué au bas de la première page, à l'article 22.3 où il est nécessaire qu'intervienne la sentence d'un tribunal disciplinaire, et lorsqu'il s'agit de plus de 30 jours, il faut qu'il y ait l'assentiment du commissaire des pénitenciers, et s'il s'agit de plus de 90 jours, il faut l'assentiment du ministre soit dans ce cas du solliciteur général.

Le règlement ne prévoit pas l'accord des personnes mais il prévoit la perte de la réduction statutaire de peine et la possibilité que cela se produise sans qu'une sentence soit prononcée au tribunal disciplinaire. Il n'y a pas non plus de définition de ce qu'est une infraction flagrante ou grave à la discipline. Les infractions à la discipline sont définies dans des règlements, je crois qu'il y a en 15, mais il n'y a pas de définition de ce qu'est une infraction sérieuse ou flagrante. Il semble que ce soit laissé à la discrétion du chef de l'institution, qui peut décider tout d'abord si le détenu est coupable d'une infraction à la discipline et probablement si l'infraction est flagrante ou grave.

[*Texte*]

It is true that flogging is no longer provided for. But one of the results of finding that the offence is flagrant, or serious may well be at least a purported forfeiture of the remission. There seems to be a serious gap in the regulations, in that flagrant or serious is not in any way defined.

Mr. Robinson: Is that not a question of degree? There is a definition of what is a disciplinary offence, in other words by way of the 15 different exceptions, I suppose you would call them. Is this not the definition and then adding to the definition, the term flagrant or serious being the degree within which the disciplinary offence has been committed?

Mr. Eglington: Well I am sure it is, Mr. Robinson. The difficulty is what is the degree? Perhaps it would be helpful if I told you what the offences were, that should have gone in. But they are:

a) disobeys or fails to obey a lawful order of a penitentiary officer,

b) assaults or threatens to assault another person,

c) refuses to work or fails to work to the best of his ability,

d) leaves his work without permission of a penitentiary officer,

e) damages government property or the property of another person,

f) wilfully wastes food,

g) is indecent, disrespectful or threatening in his actions, language or writing toward any other person,

h) wilfully disobeys or fails to obey any regulation or rule governing the conduct of inmates,

i) has contraband in his possession,

j) deals in contraband of any other person,

k) does any act that is calculated to prejudice the discipline or good order of the institution,

l) does any act with intent to escape or to assist another inmate to escape,

m) gives or offers a bribe or reward to any person for any purpose,

n) contravenes any rule, regulation or directive made under the act,

o) or attempts to do anything mentioned in paragraphs (a) to (n).

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, I would like to ask counsel, if the words, "is convicted in disciplinary court", in clause 22.3 of the act contemplates what would be in fact a judicial decision, or at least something that is a quasi-judicial decision. Whereas, as I understand from you, no disciplinary courts have been established, so what you are getting now are administrative decisions. Would that be a fair interpretation?

[*Interprétation*]

Il est vrai que le châtiment du fouet n'existe plus. Si on se rend compte qu'une infraction est flagrante ou grave, il pourrait y avoir une perte de la réduction statutaire de peine. Il semble y avoir une sérieuse lacune dans les règlements, dans ce sens que l'infraction flagrante ou grave n'est pas définie.

M. Robinson: N'y a-t-il pas une question de degré en jeu? Il y a une définition des infractions à la discipline dans les 15 différentes exceptions, si vous voulez les appeler ainsi. Ne s'agit-il pas là d'une définition outre le fait d'ajouter flagrant ou grave pour qualifier le degré de l'infraction à la discipline commise?

M. Eglington: J'en suis certain, Monsieur Robinson. La difficulté est de savoir quel est le degré. Ce serait peut-être utile si je vous donnais la liste des infractions qui auraient dû être mentionnées. Elles sont:

a) Désobéit ou omet d'obéir aux ordres légitimes d'un agent du pénitencier,

b) Attaque ou menace d'attaquer une autre personne,

c) Refuse de travailler ou néglige de travailler comme il pourrait le faire,

d) S'absente de son travail sans la permission d'un agent du pénitencier,

e) Détruit la propriété de l'État ou celle d'une autre personne,

f) Gaspille les aliments intentionnellement,

g) Est indécent, irrespectueux ou menaçant dans ses actions, son langage, ou ses écrits, envers une autre personne,

h) Désobéit volontairement ou néglige d'obéir à tout règlement ou règle gouvernant la conduite des détenus,

i) A de la contrebande en sa possession,

j) Fait de la contrebande avec une autre personne,

k) Est coupable de quelque acte préjudiciable à la discipline ou au bonheur de l'institution,

l) Agit dans l'intention de s'évader ou d'aider un autre détenu à s'évader,

m) Donne ou offre un pot-de-vin ou une récompense à une personne pour quelque intention que ce soit,

n) Contrevient à une règle ou à un règlement établi sous le régime de la Loi sur les pénitenciers,

o) Essaie de commettre tout autre acte mentionné aux alinéas (a) à (n).

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Monsieur le président, j'aimerais demander au conseiller si les mots «déclaré coupable devant le tribunal disciplinaire» à l'article 22.3 de la loi constituent en fait ce que serait une décision judiciaire ou du moins une quasi-décision judiciaire. Si je comprends bien ce que vous avez dit, aucun tribunal disciplinaire n'a été créé; par conséquent, tout ce que vous obtenez maintenant, ce sont des décisions administratives. Est-ce que c'est une juste interprétation?

[*Text*]

Mr. Eglington: What we are getting is disciplinary decisions, and . . .

Mr. Baldwin: Without benefit of court.

Mr. Eglington: . . . whether they are arrived at within an institution by benefit of hearings, or not, would appear to be in the discretion of the institutional head.

Mr. Baldwin: You feel that without there being at least openly indicated, the establishment of disciplinary courts . . .

Mr. Eglington: Well they have not been established.

Mr. Baldwin: . . . which would intervene and make a decision no matter how they may be established. But their establishment is a condition precedent to the proper imposition of the rule of forfeiture of statutory remission.

Senator Godfrey: At least in the disciplinary court you know that the rules of naturel justice will prevail, whereas if it is regulations . . .

Mr. Eglington: It seems that Parliament has laid down a particular mechanism for doing away with, what I am sure is a very important matter, the statutory remission of imprisonment and the manner in which it appears to be able, on the surface of forfeitude is rather casual.

• 1145

Senator Godfrey: Clearly *Ultra vires*, I would say. There should be no question.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Most extraordinary, is it not; most extraordinary to read, it seems to me. I could hardly believe my eyes when I read it.

Mr. Eglington: I take it then that I will pursue the matter with the Solicitor General's Department.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should think so, yes, if that is the view of the Committee.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It appears to be.

Mr. Robinson: There is another point there. I get the impression from reading your notes, Mr. Eglington, that you consider "flagrant" and "serious" as meaning two different things but when you read the Schedule attached as part of the act, I got the impression that they meant the same thing. It states in the Schedule . . .

Mr. Eglington: I am sorry, Mr. Robinson, you have lost me. Where are you reading from?

Mr. Robinson: The last page that we have.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This thing right here. It is from the *Gazette*.

Mr. Robinson: Yes, I am sorry. From the Canada *Gazette* and the Schedule where it says under paragraph 4,

> The punishment that may be ordered for a flagrant or serious disciplinary offence, shall consist of . . .

And it goes on. In reading that, I assumed that they meant the same thing but when I read your notes I get the impression you feel that they mean something different, that "flagrant" does not mean the same thing as "serious."

[*Interpretation*]

M. Eglington: Nous avons des décisions disciplinaires, et . . .

M. Baldwin: Sans passer par le tribunal.

M. Eglington: . . . qu'elles soient prises dans une institution au cours d'une audience ou non, c'est à la discrétion du chef de l'institution.

M. Baldwin: Sans que ce soit mentionné ouvertement, vous croyez que la création des tribunaux disciplinaires . . .

M. Eglington: Ils n'ont pas été créés . . .

M. Baldwin: . . . qui interviendraient et prendraient des décisions quelle que soit la façon dont ils sont institués . . . D'ailleurs, leur institution est une condition qui précède l'imposition du règlement de la perte de la réduction statutaire de peine.

Le sénateur Godfrey: Vous savez qu'au moins dans un tribunal disciplinaire les règles de la justice prévaudront, alors que si ces règlements . . .

M. Eglington: Il me semble que le Parlement a mis au point un mécanisme pour s'en défaire, dans une question qui me semble très importante, la réduction statutaire de la peine d'emprisonnement et la façon de le faire me semble en surface un peu désinvolte.

Le sénateur Godfrey: C'est tout à fait antistatutaire à mon avis. Il n'y a pas de doute.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est extraordinaire n'est-ce pas. Enfin, en le lisant, je trouve que c'est extraordinaire. Je ne pouvais en croire mes yeux.

M. Eglington: Si je comprends bien, je vais poursuivre la question auprès du ministère du Solliciteur général.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que oui, c'est l'opinion des membres du Comité.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est mon avis.

M. Robinson: Il y a autre chose, j'ai eu l'impression, d'après les notes de M. Eglington, que vous aviez l'impression que les mots «flagrante» ou «grave» avaient des significations tout à fait différentes mais lorsque vous lisez l'annexe à la loi, on a l'impression que c'est la même chose. On dit dans l'annexe . . .

M. Eglington: Excusez-moi, monsieur Robinson, je ne vous suis plus, de quel document parlez-vous?

M. Robinson: De la dernière page du document.

Le coprésident (sénateur Forsey): Voilà, il s'agit de la *Gazette*.

M. Robinson: Excusez-moi, oui, c'est bien la *Gazette du Canada* et l'annexe mentionne au paragraphe 4:

> La peine qui peut être imposée pour une infraction flagrante ou grave à la discipline doit consister de . . .

Et cela continue. En lisant cela, je suppose que ces mots signifient la même chose mais en lisant vos notes j'ai l'impression qu'ils ont une signification différente. Que le mot «flagrante» ne signifie pas la même chose que le mot «grave».

[*Texte*]

Mr. Eglington: I take it that a matter could be, theoretically at least, flagrant without being serious and serious without being flagrant. The point that I tried to make was that it is possible to construe this as meaning flagrant or serious in the way in which it is worded. Flagrant or serious disciplinary offences may encompass offences other than those in Section 2.29 of the Regulations which detail what are disciplinary offences; and then it may be a broad category of offence but I . . .

Mr. Robinson: Maybe we should get a clarification of what they mean when they use "flagrant" or "serious."

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should think so. Then there is this business with the diet.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I guess that commentary should be in at this point, Mr. Joint Chairman, SOR/72-398.

SOR/72-398

PENITENTIARY SERVICE REGULATIONS, amendment

Penitentiary Act

P.C. 1972-2327

April 7, 1975

Criteria Nos. 1(a); 4; 5(b); 7; 9; 10; 12; 13 & 14

1. Section 2.28(4) of the Regulations is again revoked and replaced (Vide SOR/72-207). Unlimited forfeiture of statutory remission is still provided for. In addition, "loss of privileges" is added as an additional or alternate penalty.

2. The words "without a diet" in the English version of section 2.28(4)(b)(ii) are perhaps obscure. What presumably is meant is something less than or different from normal prison diet or fare. The French version makes this clear using the words "régime alimentaire". The literal meaning of the English text would permit disassociation for thirty days without food or drink. Even if it meant bread and water only, then presumably the provision would be contrary to section 2(b) of the Canadian Bill of Rights.

See SOR/72-207.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, that really comes up more in the other one but there is something here about a diet too, is there not?

Mr. Eglington: This one says a diet that is monotonous but adequate.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, well that is really all right but . . .

Mr. Eglington: I suppose that means gruel or drink or some such thing.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But the real point about the diet, I was just reading, comes under 72-398, as the Joint Chairman points out. Have we finished then with 72-207?

[*Interprétation*]

M. Eglington: J'ai l'impression, du moins en théorie, qu'une chose pourrait être flagrante sans être nécessairement grave, et sérieuse sans être flagrante. Ce que j'ai essayé de montrer ici c'est qu'il était possible d'interpréter ces mots comme signifiant «flagrant» ou «sérieux» dans le sens du libellé. Des infractions flagrantes ou graves à la discipline peuvent englober d'autres infractions que celles mentionnées à l'article 2.29 du Règlement qui donne en détail les infractions à la discipline, et c'est peut-être une vaste catégorie d'infractions, mais je . . .

M. Robinson: On pourrait peut-être obtenir des précisions, ce que signifient ces mots «flagrante» ou «grave».

Le coprésident (sénateur Forsey): Je le crois. Il y a aussi cette question de régime.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense qu'il faudrait intercaler ici ces remarques, monsieur le coprésident, le document DORS/72-398

DORS/72-398

RÈGLEMENT SUR LE SERVICE DES PENITENCIERS—Modification

Loi sur les pénitenciers

C.P. 1972-2327

Le 7 avril 1975

Critères 1 (a); 4; 5 (b); 7; 9; 10; 12; 13 et 14

1. L'article 2.28 (4) du règlement est à nouveau abrogé et remplacé (voir DORS/72-207). La perte illimitée de la réduction statutaire de la peine est encore prévue. En outre, on ajoute la «perte de privilèges» comme autre peine.

2. L'expression «without a diet» danss la version anglaise de l'article 2.28 (4) (b) (ii) est peut-être obscure. On veut probablement parler d'un régime alimentaire différent du régime habituel de la prison. L'expression «régime alimentaire» utilisée dans la version française rend la situation plus claire. D'après le sens littéral du texte anglais, on pourrait interdire à un détenu de se joindre aux autres pendant une période de trente jours sans rien lui donner à boire et à manger. Même s'il ne s'agissait que de pain et d'eau, la disposition serait contraire à l'article 2 (b) de la Déclaration canadienne des droits de l'homme.

Voir DORS/72-207

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oui, on parle également ici d'un régime, n'est-ce pas?

M. Eglington: Ce document mentionne un régime alimentaire sans variété, mais suffisamment soutenant et sain.

Le coprésident (Sénateur Forsey): C'est très bien mais . . .

M. Eglington: Je suppose que cela signifie du gruau ou une boisson ou quelque chose du genre.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Cette question de régime est soulevée dans le document 72/398 comme le souligne le coprésident. Est-ce que nous avons terminé du document 72/207?

[*Text*]

Mr. Eglington: No, the remainder of this commentary concerns the statements of the various documents . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh yes.

Mr. Eglington: . . . under which the Penitentiary Service is . . .

Mr. Robinson: Could we recommend then that there be a proper difinition for directives and have it determined whether they are included or should be considered as Statutory Instruments and/or Regulations? I think they should be there.

Mr. Eglington: Well, they are regarded as Statutory Instruments. The question popped up in what perhaps passes through my mind was that they are Regulations as well. The department has taken advice from the Department of Justice on that and got the ruling that they are Statutory Instruments only and not Regulations.

Mr. Robinson: Then there should be an amendment recommended.

Mr. Eglington: That is again something which, I imagine, we will have to proceed with in the manner that was outlined in the first item this morning. It will have to be taken up with the Department of Justice because the Solicitor General's Department has their ruling and they are acting on it.

Mr. Robinson: I would suggest that you take it up with the Justice Department.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, I certainly think that has to be done because this is perhaps the most major confrontation we have had in this particular area as to what documents can be kept away from our purview. Do you not think so, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: I think so, One of the other . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In dealing with the liberties, well, restricted liberties it is true, but the . . .

Mr. Robinson: The other thing, Mr. Chairman, just following up on that, firstly there is the directive and then the instructions. I wonder if the same thing applies there?

• 1150

Mr. Eglington: The ruling that was given was that they were not statutory instruments, because they were merely the implementation of policy. I would like to explore that one, too, because implementation of policy, or directives as to how policy is to be implemented could, nevertheless, I imagine, be rules of general application, but the service is apparently in the process of weeding out of the divisional instructions things which should go into the directives as being of legislative effect.

Mr. Robinson: So they would have either one or the other, is that it?

Mr. Eglington: That is correct.

Mr. Robinson: I assume then they are going to have directives and no instructions as such.

Mr. Eglington: Normally there will be instructions, divisional instructions, but they will in the Penitentiary Services' eye, or presumably in the Justice Department's eye, not be statutory instruments at all. We have been furnished with copies of the directives, and as time permits they will be scrutinized, or at least those made after January 1, 1972, will be scrutinized. The distinction which is made between what goes into divisional instructions and what goes into directives has again been done on the advice of the Justice Department.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Non, le reste de ces remarques a trait aux déclarations contenues dans les divers documents . . .

Le coprésident (Sénateur Forsey): Oh oui.

M. Eglington: . . . en vertu desquelles le service des pénitenciers est . . .

M. Robinson: Est-ce qu'on pourrait recommander qu'il y ait une définition appropriée des directives et savoir si elles pourraient être incluses ou considérées comme étant des textes réglementaires ou bien des règlements? Je pense que cela devrait être le cas.

M. Eglington: Les directives sont considérées comme étant des textes réglementaires. La question s'est posée à mon esprit que c'était peut-être aussi des règlements. Le ministère a demandé conseil au ministère de la Justice et la décision c'est que ce sont des textes réglementaires seulement et non pas des règlements.

M. Robinson: Il devrait donc y avoir un amendement.

M. Eglington: Là encore une question où il nous faudra procéder de la même façon que nous l'avons dit pour le premier document ce matin. Il faudra communiquer avec le ministère de la Justice car le ministère du Solliciteur général a rendu une décision et s'y tient.

M. Robinson: Je propose donc que cette question soit portée à l'attention du ministère de la Justice.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois certainement qu'il faudrait le faire mais c'est peut-être là la confrontation la plus importante que nous ayons eue dans ce domaine, et il nous faut savoir quels documents ne devraient pas nous être confiés. Qu'en pensez-vous, monsieur Eglington?

M. Eglington: Je crois que vous avez raison. Une des autres . . .

Le coprésident (M. McCleave): Pour ce qui est des libertés, les libertés restreintes, c'est vrai, mais . . .

M. Robinson: L'autre point, monsieur le président, qui vient juste après, c'est d'abord les directives et ensuite les instructions. Je me demande si cela s'applique aussi ici?

M. Eglington: La décision a été qu'il ne s'agissait pas de textes réglementaires, car il s'agissait simplement d'appliquer une politique. J'aimerais étudier aussi cette question-là, car l'application des politiques, ou des directives sur l'application des politiques peuvent tout de même, je suppose, être des règles d'application générales, mais il semble que le service est en train de faire le tri des instructions divisionnaires qui devraient faire partie des directives qui ont force de loi.

M. Robinson: Il s'agirait donc de l'une ou de l'autre catégorie de règlements, n'est-ce pas?

M. Eglington: C'est exact.

M. Robinson: Je suppose donc qu'ils vont recevoir des directives et non pas des instructions comme telles.

M. Eglington: Il existera normalement des instructions divisionnaires mais elles ne constitueront pas des texte réglementaires aux yeux du service des pénitenciers, ni, je suppose, à ceux du ministère de la Justice. Nous avons reçu des exemplaires, des directives, que nous allons étudier dans la mesure du possible, et certainement celles émises après le premier janvier 1972. Encore une fois, nous nous sommes appuyés sur les conseils du ministère de la Justice pour faire la distinction entre la fonction d'une instruction divisionnaire et celle d'une directive.

[*Texte*]

Mr. Robinson: What really concerned me was the extent to which this information was divulged to the public. When you read this paragraph number 5 on divisional instructions, the last sentence is that the divisional instructions are not statutory instruments—if that is the case—and then they say:

> . . . and shall not be made available for inspection by the public or inmates.

I just do not understand this. Whether they are statutory instruments or not, why should they not be made public?

Mr. Eglington: If they are not statutory instruments they are then government documents and whether they should be made public or not falls to your deliberations on Tuesdays—not your deliberations on Thursdays—They will be in the nature of confidential government documents.

Mr. Robinson: This is the point I was coming to. It seems there is an escape, that a department in effect can say, we are not going to call them statutory instruments, therefore, you have no right to see them. We, on the other hand, may say, our investigation, our recommendation, our opinion is that they are statutory instruments and, therefore, they are open to public scrutiny.

Mr. Balfour: More importantly we might never have an opportunity to make a judgment.

Mr. Eglington: That is correct. You see the directives have been furnished to us because I wrote for them and asked them. They do not have to be published either, and the normal route is that one has to apply to the particular officer, whose name I have forgotten, for a copy and they are supposed to be in the prison libraries, at least those that relate to the discipline of inmates are supposed to be in prison libraries. I do not know whether they are truly there or not, but even as statutory instruments they do not have to be published even though they are subject to our scrutiny. The reason we have them for scrutiny is because they were provided as the result of a request . . .

Mr. Robinson: But surely the public is entitled to know matters with regard to discipline of inmates and so on. If this is what they are talking about and making directives that apply to them, it would seem to me that they should be made public, and it would seem that this is a very slick way of keeping this kind of information from the public, but the public does not know it.

Mr. Eglington: The public does not know, and sometimes one is rather depressed by that because one suspects the public is not interested to know why. However, a request for a directive which is, in their view, a statutory instrument has to be dealt with under Directive 115, and one has to apply to Chief Directives Management, National Penitentiary Headquarters for a copy. If directives are in fact regulations then, of course, they would have to be published.

Mr. Robinson: But could they in theory, at least, be set up in a way that they would not be considered a statutory instrument and, therefore, not have to be made public?

[*Interprétation*]

M. Robinson: Ce qui me préoccupait surtout, c'était le degré de publication de cette information. En lisant ce paragraphe numéro 5 sur les instructions divisionnaires on voit que la dernière phrase précise que les instructions divisionnaires ne sont pas des textes réglementaires—si c'est le cas—et on dit: ensuite:

> . . . et ne doivent pas être mises à la disposition du public ni des détenus aux fins d'examen.

C'est cela que je n'arrive pas à comprendre. Qu'il s'agisse ou non de textes réglementaires, pourquoi ne faut-il pas les publier?

M. Eglington: Si ce ne sont pas des textes réglementaires, ce sont donc des documents gouvernementaux et c'est à vous de décider dans vos réunions du mardi—pas à vos réunions du jeudi—s'ils doivent ou non être publiés. Ce sont des documents confidentiels du gouvernement.

M. Robinson: C'est là où je voulais en arriver. Il semble y avoir une échappatoire; un ministère peut dire qu'il ne les considère pas comme des textes réglementaires, et vous refusez ainsi le droit de les examiner. D'une autre côté, nous pouvons dire que notre étude nous amène à recommander qu'ils soient considérés comme des textes réglementaires, et qu'il faut donc les publier.

M. Balfour: Ce qui est plus grave, c'est que nous pouvons être privés de l'occasion de prendre une telle décision.

M. Eglington: En effet. Voyez-vous, si nous avons ces directives c'est parce que j'ai écrit pour les demander. Leur publication n'est pas obligatoire non plus, et il faut normalement s'adresser à un fonctionnaire en particulier, dont j'ai oublié le nom, pour obtenir un exemplaire; ces directives sont censées se trouver dans les bibliothèques des prisons, du moins celles qui portent sur la conduite des détenus. Je ne sais pas si on les y trouve ou non, mais même en tant que textes réglementaires, leur publication n'est pas obligatoire, bien que nous, nous y ayons droit de regard. Si nous les avons maintenant aux fins de notre examen, c'est qu'elles ont été fournies à la suite d'une demande . . .

M. Robinson: Mais le public n'a-t-il pas le droit d'être au courant des mesures diciplinaires qui concernent les détenus? Si c'est à ce propos qu'on fait des directives, il me semble bien qu'elles doivent être publiées, et cela me semble être un moyen très sournois d'éviter cette publication sans que le public s'en rende compte.

M. Eglington: Le public ne s'en rend pas compte, en effet, et c'est parfois assez déprimant car on peut croire que le public s'en fiche. Néanmoins, toute demande de production d'une directive qui constitue, à leur avis, un texte réglementaire, relève de la directive 115, et pour en obtenir un exemplaire, on doit s'adresser au chef du service des directives, au quartier général national des pénitenciers. Si, en fait, les directives constituent des règlements, il faudrait naturellement les publier.

M. Robinson: Mais en théorie, du moins, pourraient-elles être rédigées de telle façon à ne pas être considérées comme textes réglementaires, et échapper ainsi à la publication obligatoire?

[*Text*]

Mr. Eglington: No, the fact, Mr. Robinson, is they only have to be made public if they are regulations; if they are, if you like, merely statutory instruments they do not have to be published in the *Gazette*.

Mr. Robinson: I understand that, but I am thinking of what they contain, the substance of them.

Mr. Eglington: I have a set of directives, I do not have a set of divisional instructions.

Mr. Robinson: Why can we not get a set of divisional instructions?

Mr. Eglington: I can ask for them.

Mr. Robinson: I think it would be interesting to take a look at them and just see what they contain.

• 1155

Mr. Balfour: The basic point, if you like, is that through an express or otherwise, the co-operation of the Department of Justice and the penitentiary officials could result in this Committee being denied the opportunity to make a judgment with respect to whether or not a particular regulation, if you like, is in fact a statutory instrument because we would simply never see it.

Mr. Eglington: Theoretically, I suppose, but the act says that every statutory instrument stands permanently referred to this Committee. In compliance with that section, the Penitentiary Service has provided the Committee with the directives, instruments and we will get all the amendments to the directives automatically.

Now whether or not there are divisional instructions which are also properly statutory instruments we in one sense will never know because we will never get the opportunity to judge them.

Mr. Balfour: They will act under the authority of the Department of Justice, who tell them they are not statutory instruments.

Mr. Eglington: And they are in the process of doing a redivision of the whole material into the three separate bundles.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They are going to have to re-examine their position anyway because while you have had talks with them, there has been no exchange of correspondence, and now, with this very strong opinion on record and the very strong opinions of members expressed here this morning, when all that is sent over, somebody is going to have to sit down and give us rather lengthy replies, I would think.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Baldwin, did you have something to add to this?

Mr. Baldwin: I think Mr. Balfour and Mr. Robinson have really voiced my views on it, but it would be a pretty monstrous thing if this Committee, which has a statutory foundation, were deprived of the opportunity of deciding, at first blush, in any event, whether a document includes or contains material which is regulations under the act or statutory instruments under the act. I would think that we would certainly be justified in demanding or asking that these divisional instructions be given to us, and we may accept the Minister of Justice's interpretation or we may not. I think we have a duty to examine and make a recommendation if, in our opinion, there is a gap. I very much support what Mr. Robinson and Mr. Balfour have said.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Non, monsieur Robinson; en fait, on ne doit publier ces directives que s'il s'agit de règlements; si elles ne constituent, si vous voulez, que des textes réglementaires, il n'est pas obligatoire de les publier dans la *Gazette*.

M. Robinson: J'ai compris cela, mais je songe à leur contenu, leur substance.

M. Eglington: J'ai un exemplaire des directives, mais non pas des instructions divisionnaires.

M. Robinson: Et pourquoi ne pouvons-nous pas obtenir un exemplaire des instructions divisionnaires?

M. Eglington: Je peux en demander un.

M. Robinson: Je crois qu'il nous serait utile de pouvoir les examiner et voir ce qu'elles contiennent.

M. Balfour: La question essentielle, si vous voulez, c'est que, que ce soit fait exprès ou non, le ministère de la Justice en collaboration avec les responsables des pénitenciers pourrait s'arranger pour que ce Comité n'ait jamais l'occasion de décider, par exemple, que tel ou tel règlement est en fait un texte réglementaire, car ce règlement ne serait jamais envoyé au Comité.

M. Eglington: En théorie, je suppose que cela est possible, mais en vertu de la loi, tout texte réglementaire est renvoyé en permanence au Comité. C'est pour se conformer à cet article-là que le service des pénitenciers a fourni au Comité les directives et les textes réglementaires, et nous allons recevoir automatiquement toute modification des directives.

Par contre, nous pouvons ne jamais savoir s'il existe des instructions divisionnaires qui sont aussi strictement des textes réglementaires, parce que certains textes de ce genre ne nous parviennent jamais.

M. Balfour: Les pénitenciers relèvent de l'autorité du ministère de la Justice qui leur dit qu'il ne s'agit pas de textes réglementaires.

M. Eglington: Et on est en train actuellement de séparer tous ces textes en trois catégories différentes.

Le coprésident (M. McCleave): De toute façon, ils vont être obligés de réexaminer leur attitude, car bien que vous ayez eu des entretiens avec eux, il n'y a pas eu échange de lettres, et à présent que les opinions très fermes exprimées ce matin par les membres du Comité vont être inscrites au procès-verbal, je crois bien que quelqu'un va devoir s'appliquer à nous fournir des réponses assez détaillées.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Aviez-vous quelque chose à ajouter à cela, monsieur Baldwin?

M. Baldwin: Je suis d'accord avec ce qu'ont dit MM. Balfour et Robinson, mais ce serait assez monstrueux que ce Comité, qui a une assise statutaire, soit privé de l'occasion de décider, superficiellement du moins, si oui ou non le contenu de tel ou tel document constitue des règlements en vertu de la loi ou des textes réglementaires. Je crois bien qu'il faut certainement demander qu'on nous envoie ces instructions divisionnaires, après quoi nous pourrons accepter ou rejeter l'interprétation du ministre de la Justice. Je crois que notre devoir est d'étudier ces documents, et de faire des recommandations si nous trouvons qu'il existe des lacunes. Je suis tout à fait d'accord avec ce qu'ont dit MM. Robinson et Balfour.

[*Texte*]

Mr. Eglington: Do I take it that at least initially, the Committee feels at this point, about the directives going back to them, that they do appear to be regulations? Am I going entirely out on a limb or . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think you can take that as our opinion.

Mr. Robinson: Agreed.

An hon. Member: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Let us return to SOR/72-398.

SOR/72-398—Penitentiary Service Regulations

There is a short comment here which I suppose should be printed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It has been printed earlier on, I believe, Mr. Chairman.

Mr. Eglington: This is a further amendment to the same subsection to regulations we were just considering, and it alters the penalties by dealing with a diet, and it says, without a diet. The French version, I take it, refers to a rudimentary diet, does it?

Mr. Robinson: What are you recommending?

Mr. Eglington: That some other words appear without a diet at all. It sounds like starvation.

Senator Godfrey: I thought "without a diet" might mean that they got the ordinary food. Diet is different.

Mr. Balfour: I think that is what they meant to say.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Probably what they meant to say, as Counsel points out—it is clearer in French, sans régime alimentaire, which implies, in my understanding, some kind of nourishment.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What do you say, Miss Mayrand?

Miss Mayrand: I do not think it is much clearer in French.

Une régime alimentaire is what you eat.

Mr. Robinson: Let us ask for a clarification of this now that the points are brought up.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Sounds like a great way to lose weight. SOR/74-29 and the commentary to be printed with this proceeding.

SOR/74-29

SPECIAL PAROLE REGULATIONS, No. 1, 1973

Parole Act

[*Interprétation*]

M. Eglington: Dois-je donc comprendre, du moins pour l'instant, que le Comité n'a pas l'impression que les directives qui leur parviennent soient des règlements? Est-ce que je présume trop, ou bien . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que vous pouvez supposer que tel est notre avis.

M. Robinson: D'accord.

Une voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

Le coprésident (Sénateur Forsey): Revenons au DORS 72-398.

DORS 72-398—Règlements sur le Service des pénitenciers

Il y a ici un bref commentaire qui devrait, je suppose, être imprimé.

Le coprésident (M. McCleave): Il a déjà été imprimé, je crois, monsieur le président.

M. Eglington: Il s'agit d'un deuxième amendement au même alinéa des règlements dont nous venons de parler, et il a pour effet de modifier les peines dans le contexte des régimes alimentaires, et il précise sans régime alimentaire. Je suppose que la version française indique qu'il s'agit d'un régime rudimentaire d'alimentation, n'est-ce pas?

M. Robinson: Qu'est-ce que vous recommandez, au juste?

M. Eglington: Que l'on trouve d'autres mots sans parler de régime car on croira qu'on veut les priver de nourriture.

Le sénateur Godfrey: Moi, j'ai compris que «*without a diet*» indiquait qu'on devait d'avoir l'alimentation ordinaire. Un régime alimentaire c'est autre chose.

M. Balfour: Je crois que c'est ce qu'ils ont voulu dire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce qu'on a voulu dire sans doute, comme notre avocat nous l'a dit,—c'est plus précis en français— «sans régime alimentaire», ce qui implique, à mon avis, qu'on est tout de même nourri.

Le coprésident (M. McCleave): Qu'est-ce que vous en dites, mademoiselle Mayrand?

Mlle Mayrand: Je ne le trouve pas beaucoup plus précis en français.

Un régime alimentaire, c'est ce qu'on mange.

M. Robinson: Demandons donc qu'on nous explique cela, maintenant qu'on a soulevé les questions pertinentes.

Le coprésident (M. McCleave): Fantastique comme cure d'amaigrissement! Le DORS 74-29 et le commentaire devront être imprimés au procès-verbal.

DORS/74-29

RÈGLEMENT SPÉCIAL SUR LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE D'UN DÉTENU, N° 1 de 1973

Loi sur la libération conditionnelle de détenus

[*Text*]

P.C.1973-4089

April 1, 1975

These are the first and only "special" parole regulations to have been made. They raise immediately the question of the dispensing power which is taken to be unlawful unless provided for in the enabling statute. The relevant provision of the Parole Act is section 9(a):

> "The Governor in Council may make regulations prescribing
>
> (a) the portion of the terms of imprisonment that inmates shall serve before parole may be granted;"

This provision appears general in scope only, that is to say, it allows for the promulgation of "portions of terms" which will be of general application amongst the convict class. Taking this common sense approach together with the presumption against dispensation, the result is that the making of special parole regulations relating to one individual must be questioned.

It could, perhaps, be argued on the other side that section 9(a) must be looked at in the context of the whole statute, including section 9(c), which reads:

> "The Governor in Council may make regulations prescribing
>
> (c) *the class of cases of inmates* serving a sentence of imprisonment of less than two years, that shall be reviewed by the Board upon application;"

This provision is clearly and explicitly limited to the formulation of rules of general application amongst the convict population serving terms of less than two years because of the insertion of the words "the class of cases of inmates". If then Parliament had wished section 9(a) to be limited solely to rules of general application it was open to it to enact words such as the following:

> "The Governor in Council may make regulations prescribing
>
> (a) the portion of the terms of imprisonment that any class or classes (of cases) of inmates shall serve before parole may be granted."

The foregoing argument constitutes a somewhat inverted use of the *expressio unius est exclusio alterius* rule, much resorted to by harried counsel but not overly favoured by courts: the express limitation of section 9(c) to classes of cases renders the rest of the section free of such a limitation. The argument is weak, and is further weakened by consideration of the number of the word "portion" in section 9(a). The number is singular, implying a fixed and definite part or percentage of terms of imprisonment. If the number had been plural—portions—then it could have been argued that different portions as between inmates were in the contemplation of Parliament.

[*Interpretation*]

C.P. 1973-4089

Le 1er avril 1975

Le présent règlement «spécial» sur la libération conditionnelle de détenus, est le premier et le dernier qui ait été établi. Il soulève immédiatement la question du pouvoir de dispense qui est considéré illégal, à moins qu'il ne soit prévu dans le statut habilitant. La disposition afférente est l'article 9(a) de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus:

> «Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements prescrivant
>
> (a) la partie des sentences d'emprisonnement que les détenus doivent purger avant qu'on puisse accorder la libération conditionnelle;»

Seul le champ d'application de cette disposition semble général; celle-ci prévoit la promulgation «des parties des sentences» dont l'application sera générale parmi les catégories de détenus. Compte tenu de cette interprétation logique et de l'illégalité possible de la dispense, il s'ensuit qu'on doit contester l'établissement d'un règlement spécial pour la libération conditionnelle d'un détenu en particulier.

On pourrait peut-être présenter comme argument contraire qu'il fait étudier l'article 9(a) dans le contexte du statut, y compris l'article 9(c) dont le libellé est le suivant:

> «Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements prescrivant
>
> (c) *la catégorie des cas de détenus* purgeant une sentence d'emprisonnement de moins de deux ans que la Commission doit examiner sur demande;»

Cette disposition est nettement et explicitement limitée à la formulation de règlements d'application générale parmi les détenus purgeant des peines d'emprisonnement de moins de deux ans, à cause de l'insertion des termes «la catégorie des cas de détenus». Par conséquent, si le Parlement avait voulu restreindre l'application de l'article 9(a), uniquement au règlement d'application générale, il avait la possibilité d'édicter le libellé suivant:

> «Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements prescrivant
>
> (a) la partie des sentences d'emprisonnement que toute(s) catégorie(s) (de cas) de détenus doit (doivent) purger avant qu'on puisse accorder la libération conditionnelle.»

L'argument précédent constitue un emploi tant soit peu inversé de la règle *expressio unius est exclusio alterius* à laquelle l'avocat harassé a souvent recours mais qu'approuvent très peu les tribunaux: la restriction formelle de l'article 9(c) aux catégories de cas, dispense le reste de l'article de cette restriction. L'argument est peu convaincant, et il est d'autre part affaibli, lorsqu'on considère le nombre du terme «partie» à l'article 9(a). Il est au singulier, ce qui implique une partie ou un pourcentage fixe et déterminé d'une période d'emprisonnement. S'il avait été au pluriel, parties, on pourrait alors soutenir que le Parlement avait envisagé différentes parties selon les divers détenus.

[*Texte*]

One concludes that this exceptional, indeed unique, regulation is a purported exercise of the dispensing power, outlawed in 1689, in favour of one Jacques LeBlanc whose attributes which called forth this singular concession are unknown. If it be the case that the time that elapses between entry in to custody and sentence can be so excessive as to warrant being taken into account in assessing the parole period, one would expect Parliament to deal with the matter or, at the very least, some regulation of general application to be made under section 9.

[*Interprétation*]

On en conclut que ce règlement exceptionnel, en fait unique, est censé représenter l'exercice du pouvoir de dispense, proscrit en 1689, en faveur d'un certain Jacques LeBlanc dont les qualités qui ont amené à accorder cette concession singulière demeurent inconnues. Si la période qui s'écoule entre les jours d'incarcération et la condamnation peut être excessive au point de justifier qu'on en tienne compte pour l'établissement du délai de libération conditionnelle, on s'attendrait à ce que le Parlement règle cette question, ou tout au moins, à ce que un règlement d'application générale soit établi aux termes de l'article 9.

• 1200

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Co-Chairman, may I point out that there are a couple of small misprints here on the first page, are there not? In the middle of the page:

> the Governor in Council may make regulations for filing (c) the class of cases of inmates

Should it be "class or cases", or what?

Mr. Eglington: No, no. It is "class of cases", and I think that the difference is important.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I see, yes. I thought it might be a misprint: it looked odd. I see now.

Now, do you want to make some comments on this, Mr. Counsel?

Mr. Eglington: Well, I think I have really put down there everything that I wish to say about it. I have tried to canvass the argument that could be raised upon the other side in order to say that there is a dispensing power given by the Act. I am not at all convinced by the argument that I tried to raise there and this is the only dispensation which apparently has ever been granted.

I have no idea who the gentleman involved is or what his special requirements or attributes were but it raises in a sense much the same problem as immigration regulations, only the dispensation here has been in favour of one person whereas the dispensation in the immigration case is apparently for 18,000-odd people.

Mr. Robinson: I am not clear on what you are referring to in this second paragraph.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This regulation only refers to one person.

Mr. Robinson: This is what I am concerned about. Why would a regulation be made with regard to one person?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We do not even know who the person is. Apparently nobody knows who the person is.

Mr. Robinson: Do we have special circumstances for each individual person?

Mr. Eglington: I take it that for very strong and compelling reasons the National Parole Board was convinced that there should be a dispensation in this instance but I have no idea what they are, and for the purposes of argument I was not concerned to find out because I was more concerned with the lawfulness of making this dispensation.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le coprésident, permettez-moi de vous signaler deux petites erreurs d'imprimerie à la première page, si je ne me trompe. Au milieu de la page on lit:

> Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements prescrivant—(c) la catégorie des cas de détenus

Faut-il lire la «catégorie» ou les «cas», ou bien quoi?

M. Eglington: Non, non. C'est bien «la catégorie des cas» et je crois que la nuance est importante.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je vois, d'accord. Je pensais qu'il pouvait s'agir d'une faute d'imprimerie. Cela m'avait l'air bizarre. Maintenant, je comprends.

Voulez-vous maintenant faire des commentaires sur cela, monsieur l'avocat?

M. Eglington: Eh bien, je crois vraiment y avoir mis tout ce que j'avais à dire. J'ai essayé de me renseigner sur les arguments contraires, comme quoi il y aurait un pouvoir de dispensation en vertu de la loi. Cet argument ne me convainc pas du tout, et nous avons ici apparamment la seule dispensation qui ait jamais été accordée.

Je n'ai aucune idée de qui peut être l'intéressé ou de la nature de ses besoins et attributions spéciaux, mais la question que ce document soulève est sensiblement la même que dans le cas des règlements relatifs à l'immigration, à part que la présente dispense bénéficie à une seule personne tandis que la dispense en matière d'immigration vise apparamment environ 18,000 personnes.

M. Robinson: Je ne comprends pas bien de quoi vous parlez dans ce deuxième paragraphe.

Le coprésident (M. McCleave): Ce règlement ne vise qu'une seule personne.

M. Robinson: C'est bien ce qui m'inquiète. Serait-il concevable que l'on crée un règlement au profit d'une seule personne?

Le coprésident (M. McCleave): Nous ne savons même pas de qui il s'agit. Il semble que personne ne le sait.

M. Robinson: Mais devons-nous créer des circonstances spéciales pour chaque individu?

M. Eglington: Je suppose que la Commission nationale des libérations conditionnelles a des motifs très valables pour croire qu'une dispense s'imposait dans ce cas précis, mais je n'ai aucune idée de ces motifs, et pour les besoins de mon argument, je n'ai pas trouvé nécessaire de chercher à les connaître, car je m'intéresse surtout à la légalité d'une telle dispense.

[*Text*]

Mr. Robinson: I wonder if we could find out what is at the bottom of this double standard.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It looks to me, on a cursory examination, as if this johnny had been held for some time before he was tried. Is that what it is? It looks like that: " . . . minus the time spent in custody from the day he was arrested and taken into custody". It looks to me as if he had been held for some considerable time, that there was some delay in his trial, and they thought, "Well, this ought to be counted in his favour". Is that roughly what it means?

Mr. Eglington: Well that is how it strikes me. I do not know why the period for which he was held should be accounted different from the period during which other people are held. But if indeed this dispensing power is necessary to cover exceptional cases, where for some odd reason someone is held for an inordinate amount of time, then the statute again should provide for it.

Mr. Robinson: In the normal case, as I understand it, time spent in custody usually is considered at the time of meting out a sentence.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Mr. Robinson: I get the impression here that the custody period was not mentioned at the time the sentence was given. What I am wondering is that maybe this was overlooked at the time, so therefore I think we should have an explanation.

Mr. Eglington: Except that this is a sentence of imprisonment for life. It is not a . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think perhaps we should have the circumstances. Perhaps they should have allowed him to escape and avoided all this difficulty.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Let him flood the rink.

Mr. Robinson: Even if it was a sentence for life, we all know that "life" really means 10 years before you can be paroled.

Mr. Eglington: Yes, but what we all know and what the Criminal Code provides may be different here.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Will you find out for us, Mr. Eglington?

Mr. Baldwin: May I ask just one question. I want to make certain in my mind that what the counsellor is suggesting is that there was not intended to be, by the wording here, any situation where a particular privilege could be extended to one person.

Mr. Eglington: That is correct. The Act, as it appeared to me, provided for general rules relating to the inmate population generally, or particular classes of them, and that "class" does not mean one person.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think this is the sensible course for us to pursue: the exact circumstances under which this unusual procedure takes place.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps he is a relative of Mr. Lucien Rivard?

[*Interpretation*]

M. Robinson: J'aimerais que nous puissions savoir le pourquoi de cette double mesure.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai l'impression, à première vue, que ce bonhomme a dû être détenu pendant pas mal de temps avant d'être condamné. Est-ce bien cela? Cela en a bien l'air: . . . moins le temps passé sous garde». J'ai l'impression qu'il était détenu depuis assez longtemps, qu'il y a eu un retard quelconque de son jugement, et qu'on a cru bon d'en tenir compte en sa faveur. Est-ce cela le sens du texte?

M. Eglington: C'est en tout cas ce que je crois comprendre. Je ne vois pas bien pourquoi sa période de détention serait considérée différente de celle des autres. Mais s'il est vrai que ce pouvoir de dispense est nécessaire pour les cas exceptionnels, lorsque par exemple quelqu'un est détenu pendant une période injustifiable, alors je répète qu'il faudrait que cela soit prévu par la loi.

M. Robinson: Je crois savoir que dans les cas ordinaires, le temps passé sous garde est pris en considération lors de la condamnation.

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

M. Robinson: J'ai l'impression dans ce cas que la période de détention a été oubliée au moment de la condamnation. Je me demande si cela n'a pas été oublié à ce moment-là, et c'est pourquoi je trouve qu'il faudrait demander des explications.

M. Eglington: Sauf qu'il s'agit d'une condamnation à perpétuité. Il ne s'agit pas de . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je trouve que nous devrions peut-être demander à connaître les circonstances. On aurait peut-être mieux fait de le laisser s'échapper, de façon à éviter tous ces problèmes.

Le coprésident (sénateur Forsey): Qu'on le laisse inonder la patinoire.

M. Robinson: Même si c'était une condamnation à vie, nous savons tous que la «perpétuité» signifie réellement dix ans avant d'être admis à la libération conditionnelle.

M. Eglington: Oui, mais ce que nous savons tous et ce qui est prévu par le Code criminel sont peut-être deux choses distinctes dans ce cas.

Le coprésident (M. McCleave): Voulez-vous bien vous renseigner pour nous, monsieur Eglington?

M. Baldwin: Permettez-vous que je pose une seule question? Je voudrais confirmer que, d'après l'avocat, le présent libellé n'entrevoit aucune situation où il serait possible d'accorder un privilège spécial à une seule personne.

M. Eglington: C'est exact. D'après ma façon de voir, la loi a prévu des règles générales qui s'appliquent à tous les détenus en général, ou à certaines catégories parmi eux, et une «catégorie» ne peut pas être une seule personne.

Le coprésident (M. McCleave): Je trouve que c'est ce que nous avons de mieux à faire: connaître les circonstances précises qui ont motivé cette procédure inhabituelle.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est peut-être un parent de M. Lucien Rivard?

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now we go to the Egg Regulations, SOR/74-246, and the commentary of counsel which has a beautiful attempt at humour in it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I take exception to that observation.

Senator Godfrey: A beautiful attempt . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think it is a very successful attempt.

SOR/74-246

EGG REGULATIONS

Canada Agricultural Products Standards Act

P.C. 1974-802

October 4, 1974

1. The preamble does not recite the sections in the enabling statute pursuant to which the Regulations are made.

The relevant sections of the Canada Agricultural Products Standards Act are sections 3 and 10.

2. Section 10(2) reads:

"Agricultural products and other things seized pursuant to subsection (1) shall not be detained after

(a) the provisions of this Act and the regulations have, in the opinion of the inspector, been complied with, or

(b) the expiration of ninety days from the day of seizure, *or such longer period as may be prescribed with respect to any agricultural* product, or other thing,

unless before that time proceedings have been instituted in respect of the violation, in which event the agricultural products and other things may be detained until the proceedings are finally concluded."

Section 36 of the Regulations prescribes a period of six months in lieu of the ninety days mentioned in the statute. The effect of this, coupled with the *nisi prius* clause in section 10(2) of the Act is to allow the authorities up to six months in which to make up their minds whether to prosecute. Just why such a long period is desirable escapes ready identification. There are many delays in this world already. It hardly seems necessary to add to them by keeping folk in the egg industry on the edges of their coops for six months.

3. Section 10(4) of the Act provides for the making of regulations governing the safeguarding of seized and detained goods. These present Regulations contain no such provisions and it would, therefore, seem open to the authorities to keep eggs anywhere, whether in the sun, in an unrefrigerated warehouse, or wherever, for up to six months (or even longer if a prosecution is launched) before returning them to the person from whon they were seized. I do not know how long eggs keep even under refrigeration but I am sure that if unrefrigerated for six months their state will be odiferous. There would appear to be hiatus in the Regulations.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons maintenant au Règlement sur les oeufs DORS 74/246 et aux commentaires de l'avocat, qui contient une délicieuse tentative d'humour.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne proteste contre cette observation.

Le sénateur Godfrey: Une délicieuse tentative . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Je la trouve parfaitement réussie.

DORS/74-246

RÈGLEMENT SUR LES OEUFS

Loi sur les normes des produits agricoles du Canada

C.P. 1974-802

4 octobre 1974

1. Le préambule ne cite pas les articles de la loi habilitante en vertu de laquelle les règlements sont établis.

Les articles pertinents sont les articles 3 et 10 de la Loi sur les normes des produits agricoles du Canada.

2. L'article 10(2) édicte:

«Les produits agricoles et autres objets saisis en conformité du paragraphe (1) ne doivent pas être retenus

(a) après que les dispositions de la présente loi et des règlements ont été observées, de l'avis de l'inspecteur, ou

(b) après l'expiration des quatre-vingt-dix jours qui suivent la date de la saisie, *ou après la période plus longue qui peut être prescrite à l'égard d'un produit agricole* ou autre objet.

à moins qu'avant ce temps des procédures aient été entreprises contre la violation, dans ce cas les produits agricoles et autres choses peuvent être saisis jusqu'à ce que les procédures soient terminées»

L'article 36 du règlement fixe un délai de six mois, au lieu de celui de 90 jours prévu par la Loi. Cette modification, étant donnée l'interdiction édictée par l'article 10(2) de la Loi, a pour effet de laisser aux autorités un délai de six mois pour se décider à entamer des poursuites. On ne voit pas bien en quoi il est souhaitable de prolonger à ce point le temps de réflexion. Notre époque est marquée, en tous domaines, de temps d'attente. Est-il nécessaire d'en imposer un de six mois à l'industrie des oeufs?

3. L'article 10(4) de la Loi prévoit des règlements d'application concernant la bonne conservation des produits saisis et retenus. Le règlement ci-dessus ne comporte aucune mesure à cet égard, et il semble donc qu'il soit loisible aux autorités de conserver les oeufs n'importe où, que ce soit au soleil, dans un entrepôt non réfrigéré ou ailleurs, pendant une durée pouvant atteindre six mois (et même plus en cas de poursuite) avant de les rendre. Je ne connais pas la durée maximale de conservation des oeufs, mais je suis persuadé qu'après six mois de séjour à la température ambiante, ils répandront une odeur nauséabonde. Une lacune semble donc exister dans la réglementation.

[*Text*]

• 1205

Mr. Eglington: Well, there really is not all that much to say about this one. The act envisages a 90 day period or such longer period as may be prescribed with respect to any agricultural product. This one is six months. It seems a particularly long time. It is 100 per cent more than the period that is specifically mentioned. I am inclined to think the Committee would certainly be justified in wanting to know why six months was necessary, and as to why no provisions are made for safeguarding eggs when the act specifically provides regulations may be made in that behalf.

Mr. Robinson: I enjoy your comment:

> It hardly seems necessary to add to them by keeping folk in the egg industry on the edges of their coops for six months.

But should we not get an explanation as to why we have this long period of time here?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): By the way, there is a misprint here, I think, at the bottom of the page. I do not think there is a word "odiferous". Should it not be "odoriferous"?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I guess, Senator, you have carried the day unanimously. I do not hear anybody who disagrees with you, sir.

Now we go to the Customs Duties Drawback Regulations SOR/75-105, without commentary.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And 106.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And 106, ditto.

This would seem to conclude our business. Thank you very much. The meeting is adjourned.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Eh bien, il n'y a vraiment pas grand-chose à dire sur ce cas-ci. La loi prévoit un délai de 90 jours, ou bien une période plus longue qui serait prescrite à l'égard d'un produit agricole donné. La présente prescription est de six mois. C'est une période qui me semble excessivement longue. Elle est en effet le double de la période mentionnée par le règlement. Je crois pouvoir supposer que le Comité voudra savoir pourquoi il fallait six mois dans ce cas, et aussi pourquoi le règlement ne comporte aucune mesure visant la conservation des œufs, alors que la loi prévoit très précisément de telles mesures.

M. Robinson: Je trouve spirituel la version anglaise de votre remarque:

> Est-il nécessaire d'en imposer un de six mois à l'industrie des œufs?

Mais ne faudrait-il pas solliciter des explications à propos de la longue période qui est proposée ici?

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Le coprésident (Sénateur Forsey): A propos, il y a une faute d'imprimerie ici, je crois, en bas de la page. Je ne crois pas que le mot «odiferous» existe. Ne faudrait-il pas dire «odoriferous»?

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose, sénateur, que vous avez l'accord unanime du Comité. Je ne vois pas personne qui sera disposé à vous contredire, monsieur.

Nous passons maintenant au règlement de Drawback des droits de douanes, DORS/75-105, sans commentaires.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et 106 aussi.

Le coprésident (M. McCleave): Et 106, aussi.

Cela semble terminer notre ordre du jour. Merci beaucoup. La séance est levée.

Government
Publications

Issue No. 26

Thursday, May 1, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 26

Le jeudi 1er mai 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman: Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président: M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	
Laprise	Railton—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 1, 1975
(27)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:35 o'clock p.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Balfour, Béchard, McCleave and Robinson.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington, Counsel to the Committee; Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1971-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee considered a letter dated April 16, 1975 from Legal Services, Treasury Board, relating to SOR/74-618, Customs Duties Reduction Regulations and a letter dated April 16, 1975 from Legal Adviser, Transport Canada, relating to a number of Regulations made pursuant to the Harbour Commissions Act.

On a letter dated April 16, 1975 from Legal Services, Treasury Board, relating to SOR/75-35, Flying Accident Compensation Regulations,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond again with Legal Services, Treasury Board with respect to certain comments on the said letter.

On SOR/72-117, P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure, amendment,

Agreed,—That consideration be postponed to permit Counsel to the Committee to further scrutinize the said amendment.

On SOR/72-252, Prince Edward Island Potato Order,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Agriculture with respect to certain comments on the Regulation.

On SOR/72-263, Sale of Postage Stamps Regulations,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of the Postmaster General with respect to certain comments on the said Regulations.

On SOR/72-329, Science Education Sets Regulations,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Consumer and Corporate Affairs with respect to certain comments on the said Regulations.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 1er MAI 1975
(27)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 35 sous la présidence de M. Robert McCleave (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Balfour, Béchard, McCleave et Robinson.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington, conseiller auprès du Comité; Mlle Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule nº 1*).

Le Comité étudie une lettre du 16 avril 1975 provenant des Services juridiques, Conseil du Trésor, portant sur le DORS/74-618—Règlement de réduction des droits de douanes, et une lettre du 16 avril 1975, provenant du conseiller juridique, Transports Canada, portant sur un certain nombre de règlements établis conformément à la Loi sur les commissions des ports.

Une lettre du 16 avril 1975 provenant des Services juridiques, Conseil du Trésor, portant sur le DORS/75-35—Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'aviation.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique de nouveau avec les Services juridiques, Conseil du Trésor, concernant certains commentaires sur ladite lettre.

DORS/72-117—Règlement et règles de procédures de la C.R.T.F.P.—modification,

Il est convenu,—Que l'étude soit différée pour permettre au conseiller auprès du Comité d'étudier de plus près ledit amendement.

DORS/72-252—Décret relatif aux pommes de terre de l'Île-du-Prince-Édouard,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires sur le Règlement.

DORS/72-263—Règlement concernant la vente de timbres-poste,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère des Postes concernant certains commentaires sur ledit règlement.

DORS/72-329—Règlement sur les nécessaires d'expérience scientifique,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de la Consommation et des Corporations concernant certains commentaires sur ledit règlement.

On SOR/72-431, Motor Vehicle Operator Hours of Work Regulations,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Labour with respect to certain comments on the said Regulations.

On SOR/73-215, Pacific Pilotage Authority Pension Regulations,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Treasury Board with respect to certain comments on the said Regulations.

On SOR/73-232, Prairie Farm Assistance Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Agriculture with respect to the said amendment.

The Committee considered SOR/75-110, Canada Pension Plan Regulations; SOR/75-111, Food and Drug Regulations; SOR/75-112, Non-Residents' Automobile and Baggage Regulations and SOR/75-115, Emergency Position Indicating Buoy Regulations.

On SOR/73-537, Search Initiator Buoy Regulations,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Transport with respect to certain comments on the said Regulations.

The Committee considered SOR/75-119, Saint John Electricity Service Tariff; SOR/75-120, Saint John Floating Crane Tariff; SOR/75-121, Prince Rupert Water Tariff By-law; SOR/75-124, Family Allowances Regulations and SOR/75-168, Hamilton Harbour Cargo Rates Tariff.

Mr. Eglington answered questions.

Ordered,—That the letter dated April 16, 1975 relating to SOR/75-35 and comments by Counsel to the Committee relating to SOR's/72-117, 72-263 with Appendix "A", 72-329, 73-215, 73-232, 73-537 and 75-119 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 4:24 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/72-431—Règlement sur la durée du travail des conducteurs de véhicules automobiles,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère du Travail concernant certains commentaires sur ledit règlement.

DORS/73-215—Règlement sur la pension visant l'Administration de pilotage du Pacifique,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du Conseil du Trésor concernant certains commentaires sur ledit règlement.

DORS/73-232—Règlement sur l'assistance à l'agriculture des Prairies—modification,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de l'Agriculture concernant ladite modification.

Le Comité étudie le DORS/75-110, Règlement sur le régime de pension du Canada; le DORS/75-111—Règlement sur les aliments et drogues; le DORS/75-112—Règlement sur les automobiles et les bagages appartenant à des non-résidents et le DORS/75-115—Règlement sur les balises indicatrices de position en cas d'urgence.

DORS/73-537—Règlement sur les balises flottantes de recherche,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère des Transports concernant certains commentaires sur ledit règlement.

Le Comité étudie le DORS/75-119—Tarif du service d'électricité de Saint-Jean (*N.-B.*); le DORS/75-120—Tarif de la grue flottante de Saint-Jean (*N.-B.*); le DORS/75-121—Tarif du service d'eau de Prince-Rupert; le DORS/75-124—Règlement sur les allocations familiales et le DORS/75-168—Tarif des droits de cargaison du port d'Hamilton.

M. Eglington répond aux questions.

Il est ordonné,—Que la lettre du 16 avril 1975 portant sur le DORS/75-35 et les commentaires faits par le conseiller auprès du Comité concernant les DORS/72-117 et 72-263, y compris l'appendice «A», 72-329, 73-215, 73-232, 73-537 et 75-119 soient joints *in extenso* aux procès-verbaux de la séance de ce jour.

A 16 h 24, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, May 1, 1975.

• 1536

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. We have a quorum for the transaction of our business. Senator Forsey, my co-chairman, is in Edmonton; he will be addressing a learned body tonight—thank God there are some of those who can still be found in Canada. I would like to report, if I could, that concerning the problems of our staff, half have now been solved. Mr. Eglington, your problem and that of the hiring of the summer students have been solved. I had a discussion with Senator Laird, the Chairman of the Senate Committee of Internal Economy; I had a very good and long discussion with him yesterday and I think the problem of Mademoiselle Mayrand and Madame Leroux will be solved before the end of the month.

At this point, I think diplomacy requires me simply to start calling the items on the agenda and not to go into anything else. So we deal with SOR/74-618, the Customs Duties Reduction Regulations, which originally came before the Committee on February 20 of this year. We have correspondence from Denis Lefebvre to our counsel, Mr. Eglington. Can we have your advice on this, Mr. Eglington?

Mr. Eglington (Counsel to the Committee): So long as the amendment is definitely made, I suppose the answer is satisfactory.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do you wish the correspondence to be printed?

Mr. Eglington: No, I do not think so.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): No, all right.

Mr. Eglington: I should point out that we wrote originally to the Department of Finance and Treasury Board wrote back. Treasury Board seems to write back for a good number of people. I do not know if that is significant or not.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not know either. Does anybody have any comment on the ubiquitous writing habits of Treasury Board?

Miss L. Mayrand (Research Officer, Library of Parliament): We have the same Instruments Officer, anyway, for both.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Does he give himself a memorandum and then reply to it, or just how is this done?

Mr. Eglington: I do not know. This is his understudy.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. It does not seem to stir anybody up. We will go next to SOR/75-35, the Flying Accident Compensation Regulations, originally before us on March 13, 1975. Again correspondence. Do you think this should be printed, Mr. Eglington, or not.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 1er mai 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Messieurs, à l'ordre. Nous pouvons commencer, puisque nous avons le quorum. Le sénateur Forsey, le coprésident, se trouve à Edmonton, où il doit prendre la parole devant un groupe d'érudits, ce soir; Dieu merci, ce genre de personne existe encore dans notre pays. Ceci dit, je voudrais vous signaler que la moitié des problèmes de notre personnel a été résolue. Ainsi, le problème de l'engagement d'étudiants, pour l'été, par M. Eglington, a trouvé une solution. En outre, j'ai eu, hier, une très longue discussion avec le sénateur Laird, président du Comité de régie interne du Sénat, qui me permet de croire que les problèmes de Mlle Mayrand et de Mme Leroux seront résolus avant la fin du mois.

C'est tout ce que je pense pouvoir dire là-dessus, et j'aimerais, diplomatiquement, passer tout de suite à l'ordre du jour. Nous commencerons donc par le DORS/74-618, Règlements de réduction des droits de douane, qui nous a été soumis le 20 février de cette année. Nous avons, à ce sujet, une lettre adressée par M. Denis Lefebvre à M. Eglington, conseiller juridique du Comité. Que pouvez-vous nous dire là-dessus, monsieur Eglington?

M. Eglington (conseiller du Comité): La réponse de M. Lefebvre sera tout à fait satisfaisante, à condition qu'un amendement soit réellement adopté.

Le coprésident (M. McCleave): Souhaitez-vous que cette lettre soit jointe au procès-verbal?

M. Eglington: Non, je ne pense pas que cela soit nécessaire.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

M. Eglington: Je pense devoir vous signaler que c'est le Conseil du Trésor qui a répondu à la lettre que nous avions adressée au ministère des Finances. Je ne sais si cela est important ou non, mais le Conseil du Trésor semble répondre pour beaucoup de personnes.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne sais pas non plus si nous devons attacher de l'importance à cela. Quelqu'un a-t-il des remarques à faire au sujet des habitudes épistolaires ubiquistes du Conseil du Trésor?

Mlle L. Mayrand (agent de recherche de la Bibliothèque du Parlement): Il s'agit de toute façon du même agent des règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce qu'il doit répondre à des mémoires qu'il s'envoie à lui-même?

M. Eglington: Je ne le sais pas.

Le coprésident (M. McCleave): Personne ne semble être très exité par cette situation. Nous allons donc passer au règlement suivant, le DORS/75-35, Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'aviation, qui nous a été soumis le 13 mars 1975. Pensez-vous que la lettre de M. Denis Lefebvre, concernant ce règlement, doit être imprimée?

[*Text*]

Mr. Eglington: Yes, I think it should.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right.

Mr. G. C. Eglington, Counsel
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

SUBJECT:SOR/75-35, Flying Accident Compensation Regulations

Mr. H. Calof has asked me to reply to your memorandum of March 27, 1975, regarding the above mentioned regulations.

I have reviewed very carefully the Flying Accident Compensation Regulations, as amended, and I am of the view that there is no need to amend subsection 3(1)(b) and section 6 of those Regulations as a result of the amendment that was made to the definition of "civil aviation inspector".

I think that there is no question that a civil aviation inspector is properly covered when he is performing the duties outlined in subsection 1(a) of the regulations since it is said at subsection 3(b) and section 6 that the civil aviation inspector will be compensated if he dies or is injured as a direct result of any flight undertaken by him for the purpose of conducting a *flight test*. I further think that a civil aviation inspector is properly covered when he is performing the duties outlined in subsection 1(b) of the regulations because "to monitor in-flight cabin procedures in use in commercial air operations" is undoubtedley a duty that is included in "monitoring commercial air operations on that flight" as it appears in subsection 3(b) and section 6 of the regulations.

I hope that these explanations will satisfy the Committee.

Yours sincerely,

D. Lefebvre.
Legal Services.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): At this point, it is printed. Any comment by yourself?

• 1540

Mr. Eglington: Yes; I am inclined to think the answer that appears there from the Treasury Board is not conclusive for the point of view Treasury Board is putting. If I could delve briefly into the background of this matter: regulations made in 1972 provide compensation for persons, in effect, who die on flights undertaken in the course of their duties. One of the persons involved is the civil aviation inspector. He is defined in terms of a statement of duties in the regulations, and the compensation that is provided for him in the event of death in the course of his duty is defined in terms of his undertaking his duties, which are specified in the definition of his office. The amending regulation amended the statement of duties, expanded and altered and amended one of them, but the statement of terms of compensation was not amended so that they were still perfectly coextensive in the same wording with the statement of duties. It may be that in many circumstances the point of view that Mr. Lefebvre is putting is correct, that the compensation will nevertheless go to the civil aviation inspector in the course of his now

[*Interpretation*]

M. Eglington: Oui, je le pense.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

M. G. C. Eglington
Conseiller auprès du Comité mixte permanent
des règlements et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

OBJET: DORS/75-35, Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'aviation

Monsieur,

M. H. Calof m'a demandé de vous écrire, en réponse à votre mémoire du 27 mars 1975, concernant le règlement ci-dessus mentionné.

J'ai revu très attentivement le Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'aviation, dans sa forme modifiée, et j'estime qu'il n'est pas nécessaire de modifier l'alinéa 3(1)(b), de même que l'article 6 de ce règlement, suite à la modification qui a été apportée à la définition d'«Inspecteur de l'aviation civile».

Je crois qu'il ne fait aucun doute qu'un inspecteur de l'aviation civile a droit à une indemnité lorsqu'il exerce les fonctions mentionnés dans l'alinéa 1(a) du règlement, puisque l'alinéa 3(b) et l'article 6 précisent qu'un inspecteur de l'aviation civile a droit à une indemnité s'il meurt ou subit des blessures à la suite d'un *vol d'essai*. En outre, j'estime qu'un inspecteur de l'aviation civile est couvert lorsqu'il exerce les fonctions mentionnées dans l'alinéa 1(b) du règlement, parce que «surveiller en vol le personnel navigant commercial des exploitations aériennes commerciales» est sans aucun doute une fonction qui est incluse dans celle de «surveiller les opérations aériennes commerciales au cours de ce vol», comme le prévoient l'alinéa 3(b) et l'article 6 du Règlement.

J'espère que le Comité jugera ces explications satisfaisantes.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Services juridiques
D. Lefebvre

Le coprésident (M. McCleave): Ceci étant fait, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Eglington: Oui, car je pense que la réponse du Conseil du Trésor n'est pas suffisante. J'aimerais vous donner quelques détails sur cette affaire. Des règlements, adoptés en 1972, prévoient l'indemnisation de personnes qui décèdent dans des accidents d'avion, pendant leurs fonctions. Une des personnes concernées se trouve être l'inspecteur de l'aviation civile. Les fonctions de cet inspecteur sont définies dans les règlements et les indemnités qui sont prévues dans son cas sont définies en fonction de ses fonctions, fonctions qui sont précisées dans sa définition de poste. Cependant, un amendement a modifié ces fonctions, en les transformant ou en les développant, mais la définition des indemnités n'a pas été modifiée en conséquence; ceci entraîne donc un déséquilibre. Il se peut que l'avis de M. Lefebvre soit acceptable dans un grand nombre de cas, à savoir que les indemnités seront de toute façon accordées à l'inspecteur de l'aviation civile, dans le cours de ses fonctions. Cependant, puisqu'il s'agit d'indemnité en cas de décès, et puisqu'il me paraît inévitable que si quelqu'un décède pendant son activité professionnelle c'est

[*Texte*]

current duties. But since compensation in the event of death is involved and since I am sure it is inevitable that if somebody dies and is doing something outside the four corners of the compensation section, either Treasury Board or the government's insurers will take the point that compensation should not be paid, I think it will put the matter beyond doubt and ensure that the intent of the regulation is carried out if the compensation sections are amended so that they are once again perfectly coextensive with the statement of duties. There seems to me to be too much risk involved to rely on rather vague and perhaps difficult interpretation of Section 3 to ensure that compensation is still paid.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Have members any comment to make on the comments of our Counsel. It seemed to be quite reasonable.

Mr. Robinson: What further recommendations would there be as a result of this?

Mr. Eglington: The recommendation that I would place before you is that Treasury Board be written to and told that it is the Committee's view that the compensation provisions should be coextensive with the definition of the statement of duties.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is it agreed by the Committee?

Mr. Robinson: Let us recommend that then, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So recommended. Thank you indeed.

The next matter we have, after wishing our Counsel all success in his examinations which he is now taking every day, is SOR/72-117—Regulations and Rules of Procedure. Yes, am I not correct in that?

Mr. Eglington: I think there is another one.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Oh, I am sorry. Yes, there is indeed another letter and it deals with Port Alberni Assembly Wharves By-Law and etc., and this is an exchange between Mrs. Temple and Mr. Eglington of April 11, a letter from Mrs. Temple to Mr. Eglington.

Mr. Eglington: This relates to all the harbour by-laws. This particular defect, if you like, has been cured because if you look at the very last item on taday's business, SOR/75-168, you will find that the service on the committee clerk at Hamilton is now rented.

Mr. Robinson: We are getting results; it is very encouraging.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Robinson, I think it is encouraging indeed. All right now we turn to what I had originally called, SOR/72-117—P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure.

Mr. Robinson: I suppose we can make an observation on the first point as usual and then go on to the second point.

[*Interprétation*]

qu'il a fait quelque chose qui ne correspond pas tout à fait à ce qu'il devait faire, le Conseil du Trésor ou les assureurs du gouvernement pourraient fort bien refuser de payer les indemnités; il me paraît donc nécessaire de supprimer cette ambiguïté et d'assurer que l'objectif visé par règlement sera atteint, en modifiant les dispositions d'indemnisation en fonction de la définition du poste. En effet, il me paraît beaucoup trop risqué de se fier à une interprétation relativement vague et parfois difficile de l'article 3, pour que les indemnités soient payées.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Les membres du Comité ont-ils quelque chose à ajouter? Cela me paraît à fait raisonnable.

M. Robinson: Des recommandations ont-elles été faites à la suite de ces remarques?

M. Eglington: La recommandation que je vous proposerais de faire serait d'écrire au Conseil du Trésor pour lui dire que le Comité considère que les dispositions d'indemnisation devraient être adaptées à la définition des fonctions.

Le coprésident (M. McCleave): Êtes-vous d'accord?

M. Robinson: Parfaitement.

Le coprésident (M. McCleave): Nous acceptons cette recommandation.

Après avoir souhaité à notre conseiller le plus de succès possible dans ses travaux quotidiens, nous passerons à l'examen du DOR/72-117—Règlements et règles de procédure. Est-ce bien cela?

M. Eglington: Je pense que vous avez sauté un règlement.

Le coprésident (M. McCleave): C'est exact, veuillez m'excuser. Il s'agit des règlements sur les quais de groupage de Port Alberni, etc., au sujet desquels nous avons une lettre de M[me] Temple, adressée à M. Eglington le 11 avril 1975.

M. Eglington: Ceci concerne tous les règlements sur les ports. Le problème soulevé par ces règlements a été résolu, ce que vous constaterez en lisant le dernier des règlements qui vous ont été fournis, c'est-à-dire le DORS/75-168, concernant le fait que le Gouverneur général a ratifié le règlement et en a informé le greffier de la ville de Hamilton.

M. Robinson: Quelle efficacité! C'est très encourageant.

Le coprésident (M. McCleave): Je le pense également. Nous allons donc passer maintenant au DORS/72-117, Règlement et règles de procédure de la CRTFP.

M. Robinson: Je suppose que nous pouvons faire des remarques sur le premier ou le second chapitre.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, please do.

Mr. Robinson: On the second point, I am wondering what exactly is being recommended by our Counsel here. It is not clear to me; there is no specific recommendation.

Mr. Eglington: No, there is not. If you look at the dates this was written some time ago.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): October 21, 1974, so back in ancient history.

Mr. Eglington: That is right. The point that I was attempting to make here was that although the Board is given power under the act to establish rules of procedure and also for specifying time for serving notices and so on, this particular section, Rules of Procedures, relates to manner of service and substitute service and into the last one of these there has been put a limitation on what is to be communicated to recipients of a form of substitute service. I would not be at all surprised if it is the case that the Board has the power to limit the information to be given under Section 19 of the act but I was a little dubious, as it were, of sneaking that limitation into the provision which related to substitute service of a document. It was giving to the Board the power to say, we will only arrange things so that you know just this amount, and not the rest of a particular document.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Eglington. At this point I think we will print the commentary by our counsel, and then open it up to you gentlemen to make your points to it.

• 1545

SOR/72-117

P.S.S.R.B. REGULATIONS AND RULES OF PROCEDURE, amendment
Public Service Staff Relations Act

October 21, 1974

1. The preamble does not recite the section in the enabling statute pursuant to which the Regulations are made.

The relevant section of the Public Service Staff Relations Act is section 19(g) and (h).

2. Section 5(1)(c) may well be intra vires but it seems a dubious practice to sneak into regulations directed to the form of service an alternative provision enabling the Board to limit the amount of disclosure to be made. If such a limitation—reserving to the Board the power to determine how much of the contents of a document is to be divulged—is to be enacted it should be done separately, more openly and more clearly.

Paragraphs (g) and (h) of section 19 of the enabling Act read as follows:

"The Board may make regulations of general application respecting . . .

(g) the establishment of rules of procedure for its hearings and those of the Arbitration Tribunal and an adjudicator;

(h) the specification of the time within which and the persons to whom notices and other documents shall be sent and when such notices shall be deemed to have been given and received;"

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Certainement.

M. Robinson: Sur le second chapitre, j'aimerais alors demander à notre conseiller quelle est sa recommandation. En effet, je n'en vois pas.

M. Eglington: C'est parce que je n'en ai pas faite. En effet, ceci a été rédigé il y a un certain temps.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, le 21 octobre 1974.

M. Eglington: C'est cela. Ce que je voulais faire remarquer c'est que, même si la Commission a juridiquement le droit de définir des règles de procédure et de préciser des délais pour l'envoi de certains avis et documents, cet article précise comment ces informations peuvent être données ou remplacées. Au dernier alinéa, vous constaterez que l'on impose certaines restrictions quant au type de documents qui peuvent être communiqués aux récipiendaires. Je ne serais pas du tout surpris par cette disposition si la Commission avait le pouvoir d'imposer certaines restrictions quant au type d'informations qui peuvent être données, en vertu de l'article 19 de la loi, mais je me demande s'il est normal que la Commission tente de faire passer, en douce, ce type de restrictions dans un article traitant de méthode d'envoi de documents. Ceci revient à donner à la Commission le pouvoir d'informer certaines personnes de certaines parties de certains documents et non pas de leur totalité.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Eglington. Je pense qu'il convient maintenant d'imprimer les remarques de notre conseiller, après quoi vous pourrez faire vos commentaires.

DORS/72-117

RÈGLEMENT ET RÈGLES DE PROCÉDURE DE LA C.R.T.F.P.—Modification
Loi sur les relations de travail dans la fonction publique

Le 21 octobre 1974

1. Le préambule ne cite pas l'article de la loi en vertu duquel le règlement est établi.

L'article pertinent de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique est l'article 19(g) et (h).

2. L'article 5(1)(c) peut très bien être intra vires, mais il est malvenu d'insérer dans des règlements portant sur la forme d'une signification, une disposition autorisant la Commission à limiter le nombre de renseignement à révéler. Si l'on doit adopter une telle restriction, assurant à la Commission le droit de déterminer dans quelle mesure la teneur d'un document doit être divulguée, il faut le faire par un article distinct, plus direct et plus clair.

Les paragraphes (g) et (h) de l'article 19 de la Loi se lisent comme suit:

«La Commission peut établir des règlements d'application générale concernant . . .

(g) l'établissement de règles de procédure pour ses auditions et pour celles du tribunal d'arbitrage et d'un arbitre;

(h) la spécification du délai d'envoi des avis et autres documents, ainsi que des personnes à qui ils doivent être envoyés et de la date où ces avis sont censés avoir été donnés et reçus.»

[*Texte*]

• 1545

Senator Godfrey: I am not quite sure. You used the word "sneaking". It is perfectly clear to me what it says—suggesting that there is anything really improper in there.

Mr. Eglington: No It is not improper, Senator Godfrey, in the sense that the provision, I suppose, is rational. But the section relates basically to the manner of serving of documents, and then it goes on to limit what it is that is going to be served, the information that is going to be imparted.

Senator Godfrey: Is there anything wrong with combining it all together? I think if it were separate it would be more sneaking, if it were off by itself hidden away somewhere.

Mr. Eglington: You see now why there was no recommendation.

Mr. Robinson: The point I wanted to make was that when you say services deemed have been given, this to me requires a bit of explanation. I did not think there was enough explanation in the sections the way they were, and there was no recommendation. So I am really left at sea. I do not really know what we should do about it. It just seemed to me it is not clear.

Do we just take judicial notice of the fact that service is deemed to have been given? Or should there be some time limit indicated?

Mr. Eglington: Are you referring to sub-paragraph (c)?

Mr. Robinson: Yes.

Mr. Eglington: It says:

> (c) by communicating to the recipient the contents of the document, or so much thereof as the Board may determine, in such manner as the Board may direct.

I would think that is a perfectly normal and satisfactory provision for the making of substitute service where either personal service is not possible or registered mail is not regarded as satisfactory. It is a way of bringing the documents to the attention of the . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, Mr. Eglington, you had better be right because you are in the hands of tigers when you deal with Senator Godfrey and Mr. Robinson. So we had better find out just exactly what they feel.

Senator Godfrey: You must communicate the contents to the person, or so much thereof.

Mr. Eglington: Or so much thereof.

Senator Godfrey: It is not like a substitutional service where you can slap something up on the back of the door and never know whether anybody sees it or not. Here they must be communicative.

Mr. Eglington: Yes.

Senator Godfrey: It is not substitutional service.

[*Interprétation*]

Le sénateur Godfrey: Je ne sais pas si vous avez tout à fait raison de dire que la Commission tente de faire cela en douce. Il me paraît en effet tout à fait clair qu'elle a le droit d'adopter ces mesures.

M. Eglington: Certes, cela paraît assez régulier, dans la mesure où cette disposition est rationnelle. Mais l'article concerne essentiellement de la manière selon laquelle certains documents seront envoyés pour ensuite, dans son dernier alinéa, restreindre le type d'informations qui seront fournies.

Le sénateur Godfrey: Y a-t-il quelque chose de mal à regrouper ces deux types de règlements? Il me paraîtrait beaucoup plus répréhensible d'imposer ces restrictions dans le cadre d'un article totalement différent.

M. Eglington: Vous pouvez comprendre maintenant pourquoi je n'ai fait aucune recommandation.

M. Robinson: J'aimerais avoir certaines précisions au sujet des mots suivants: «Ces avis sont censés avoir été donnés». En effet, je pense que cet article en lui-même n'est pas suffisamment clair, et je vois maitenant que vous n'avez pas fait de recommandations. Je me demande vraiment ce que je dois penser de tout cela.

Devons-nous simplement prendre note du fait que des documents ou avis sont censés avoir été donnés ou devrions-nous imposer certains délais?

M. Eglington: Voulez-vous parler de l'alinéa (c)?

M. Robinson: Oui.

M. Eglington: Cet alinéa est le suivant:

> (c) par la communication au destinataire de la teneur du document ou de toute partie du document que la Commission peut déterminer, de la manière que peut prescrire cette dernière.

Ceci me paraît tout à fait normal lorsqu'il est impossible de remettre les documents en personne ou de les envoyer sous pli recommandé ou lorsque cela paraît insuffisant. En effet, il s'agit d'une autre manière de porter ces documents à l'attention du . . .

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez intérêt à avoir raison, monsieur Eglington, car le sénateur Godfrey et M. Robinson ne sont pas des tigres de papier. Il importe donc que nous connaissions le fond de leur pensée.

Le sénateur Godfrey: Le contenu du document doit être communiqué à la personne, ou toute partie du document que . . .

M. Eglington: Précisément, toute partie du document . . .

Le sénateur Godfrey: Ceci n'a donc rien à voir, par exemple, avec le fait d'afficher ce document derrière une porte afin que personne ne puisse le voir. En effet, par cet article, les documents doivent être réellement communiqués.

M. Eglington: Oui.

Le sénateur Godfrey: Il n'y a donc pas ici de substitution au fait qu'ils doivent l'être.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, Mr. Robinson, you . . .

Mr. Eglington: Now that Senator Godfrey has taken that point, I am glad he takes that view because I think it makes the provision in a way more bizarre. If the Board is going to communicate and definitely get the message to the recipient, why should it only be a portion of the document and not the whole document?

Mr. Balfour: I could visualize circumstances, hypothetically at least, where the partial contents of a document might be communicated without necessarily disclosing to the recipient that it is a partial document only.

Mr. Robinson: That is right too.

Senator Godfrey: That is a valid point. I can imagine sending off a telegram indicating part of something.

Mr. Robinson: Could we ask for more clarification of their practice and what has happened in the past?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Right.

Mr. Eglington: It may be that it does cover shooting off a telegram and simply embodying the substance of the document and leaving the preambles and the signature and so on off, but one cannot tell . . .

Senator Godfrey: They are saying the whole document can be examined, but at least they have . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are we dealing with applicants for positions in the public service of Canada? What class is affected by this particular thing that has engaged our attention?

Mr. Eglington: You may have me there, but from memory—I looked at this before—this is in connection with negotiations relating to salary and conditions. But I would have to check that again.

• 1550

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is the thing that puzzles me a little bit. It may be that we are dealing with a type of person that does not need anything nailed to a barn door to convince him or her of the rights that they have. That is, they are dealing with their pay scale, their . . .

Mr. Robinson: I do not know, so . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I guess it probably should be followed up and we should be advised as to what the problem is here.

Mr. Robinson: I think so, because the way it reads to me in the section there is that communication could conceivably be by, say, telephone conversation. Then there is nothing in writing and it is subject to credibility as to what actually was said by one party to the other.

Mr. Béchard: Can you serve by telephone?

Mr. Robinson: If you read the section, it just says "by communicating to the recipient the contents."

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Monsieur Robinson . . .

M. Eglington: Je suis heureux que le sénateur Godfrey ait fait cette remarque, puisqu'elle rend cet article encore plus bizarre. En effet, si la Commission devait communiquer le document et s'assurer que le récipiendaire reçoit le message, pourquoi ne s'agirait-il que d'une partie du document, et non pas de sa totalité?

M. Balfour: Je peux parfaitement concevoir, dans certains cas hypothétiques tout au moins, qu'une partie seulement du document doive être communiquée sans informer le récipiendaire du fait qu'il ne s'agit que d'une partie.

M. Robinson: Exactement.

Le sénateur Godfrey: C'est une remarque très valable. Il est parfaitement concevable que l'on se contente d'envoyer un télégramme, n'informant la personne concernée que d'une partie du document.

M. Robinson: Pourrions-nous demander à la Commission quelle pratique elle a adoptée jusqu'à présent?

Le coprésident (M. McCleave): Très bien.

M. Eglington: Il se peut fort bien que cet article concerne le fait que l'on se contente d'envoyer un télégramme, résumant les points importants du document, en ignorant le préambule, la signature, etc. Cependant, il n'est pas certain . . .

Le sénateur Godfrey: La Commission peut fort bien dire que le document peut être examiné dans son entier à tel ou tel endroit mais qu'il lui paraît au moins important de . . .

Le coprésident (M. McCleave): Ceci concerne-t-il des personnes présentant des demandes d'emploi dans la Fonction publique? Qui est concerné par cet article?

M. Eglington: Je ne puis vous répondre avec précision mais, de mémoire, je pense pouvoir vous dire qu'il s'agit de négociation concernant les salaires et les conditions de travail. Je devrai toutefois vérifier pour en être plus sûr.

Le coprésident (M. McCleave): C'est précisément ce qui me préoccupe. Il se peut fort bien que cela concerne une personne qui n'a pas besoin d'avoir des explications détaillées pour avoir connaissance de ces droits. Ainsi s'il s'agit de traitement de . . .

Mr. Robinson: Je ne sais pas . . .

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose que nous devrions tenter d'avoir plus d'informations, afin de savoir s'il existe réellement un problème.

M. Robinson: Je le pense également, car, par exemple, en vertu de cet article, il pourrait s'agir tout simplement, d'une conversation téléphonique. Il n'y aura donc pas de trace écrite du fait que la personne a été informée, ce qui pourrait donner lieu à toutes sortes de contestations.

M. Béchard: Un document peut-il être communiqué par téléphone?

Mr. Robinson: L'article parle simplement de «la communication au destinataire de la teneur du document».

[*Texte*]

Mr. Béchard: By personal service or—?

Mr. Robinson: It says (a) by personal service, and then, (b) by registered mail. But (c) is the part I am concerned about, where it says.

> . . . communicating to the recipient the contents of the document, . . .

Then there is the other part that Mr. Balfour pointed out:

> . . . or so much thereof as the Board may determine, in such a manner as the Board may direct.

This does not seem to conclusive to me.

Senator Godfrey: It might be a very sensible way of doing it—phoning up and saying, "Listen, operator, I had better let you know about this."

Senator Lafond: It is a matter of proof whether it is better that way or . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Senator Lafond.

Senator Lafond: In fact, Mr. Eglington says this may apply generally to matters of salary negotiations or other similar affairs. It could very well be that the communication of a notice is in respect of an action that was initiated by the recipient, in which case he would at least have the details communicated—the date or the place where the hearing will take place or something of that sort.

Mr. Eglington: I would have to look into that again, Senator Lafond. This morning I did not think to pull the document and look at that part again.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I guess it is probably the feeling of the Committee that this can be set aside and we will deal with it another day.

We will now turn to SOR/72-252 The Prince Edward Island Potato Order. This is under the Agricultural Products Marketing Act.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I would suggest that we again accept the observation as usual with regard to not reciting the section and that we get on with the second part. There I would suggest that the change that has been suggested be made.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. I think that is probably agreeable. Agreed.

Mr. Eglington: I would like to point out that Mr. Roger, the instruments officer at Agriculture, has written a letter to us, which we have not bothered to reproduce. It asks us—and this is 1972—to please understand that very many of the more recent orders and so on had been drafted and approved, and signed, and in the works, in the various agencies associated with the Department of Agriculture. It may be a little time before all the people in the organization get the message so that the instruments that come forward will be in perfect form.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We may progress to the next regard. Am I correct in that, Mr. Eglington?

[*Interprétation*]

M. Béchard: En personne ou . . .

M. Robinson: En personne (a) sous-pli recommandé (b) ou, il s'agit ici de l'alinéa (c):

> (c) par la communication au destinataire de la teneur du document . . .

Et comme l'a fait remarquer M. Balfour:

> . . . ou de toute partie du document que la Commission peut déterminer, de la manière que peut prescrire cette dernière.

Il me paraît difficile de tirer une conclusion quelconque de tout cela.

Le sénateur Godfrey: Il se peut fort bien qu'un coup de téléphone s'avère nécessaire pour informer rapidement la personne de telle ou telle chose.

Le sénateur Lafond: Mais dans ce cas il n'y a aucune preuve . . .

Le coprésident (M. McCleave): Le sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: M. Eglington nous a dit que ceci concerne en règle générale, les négociations salariales ou autres problèmes similaires. Il se peut fort bien, dans ce cas, que l'avis concerne certaines mesures qui ont été prises par le récipiendaire, auquel cas il pourrait n'avoir besoin que de certains détails, comme, par exemple, la date ou le lieu d'organisation d'une réunion.

M. Eglington: Je devrais vérifier, sénateur Lafond. Je n'ai pas songé à relire l'ensemble du document ce matin.

Le coprésident (M. McCleave): Si je vous comprends bien, messieurs les membres du comité, cette question devrait être mise de côté, pour l'instant.

Nous passerons alors au DORS 72-252, décret relatif aux pommes de terre de l'île du Prince-Édouard. Ceci relève de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

M. Robinson: Monsieur le président, je pense que nous pouvons parfaitement accepter les remarques sans qu'il soit nécessaire de réciter l'article. Je propose que l'on effectue la modification qui est proposée.

Le coprésident (M. McCleave): Cela me paraît acceptable. D'accord.

M. Eglington: Je pourrais préciser que M. Roger, agent des règlements au ministère de l'Agriculture nous a adressé une lettre, que nous n'avons pas jugé bon de joindre à ces documents. Cette lettre, de 1972, nous signalait que la plupart des règlements récemment adoptés avaient été rédigés, approuvés, signés, et en règle générale, élaborés dans divers organismes associés au ministère de l'Agriculture. Il se peut donc fort bien qu'il y ait certains délais avant que toutes les personnes concernées ne soient informées de cette modification.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Pouvons-nous maintenant passer au règlement suivant, monsieur Eglington?

[*Text*]

Mr. Eglington: I think so.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Next, then, we turn to:

SOR/72-263 Sales of Postage Stamps Regulations. There is a commentary and a rather lengthy one, so it will be printed here.

SOR/72-263

SALE OF POSTAGE STAMPS REGULATIONS

Post Office Act

September 19, 1974

1. The Post Office Act, section 2, defines a postmaster as "a postal employee in charge of a postal area or postal agency whether in a temporary or permanent capacity".

Section 2 of the Regulation purports to particularise on this definition by inclusion, referring to "the manager of a postal station but . . . not . . . a sub-postmaster". There is no way in which to tell whether these two definitions are connected, that is to say whether the definition in the Regulations will always fit within the words of the definition contained in section 2 of the Post Office Act, which definition must, of course, prevail. It is perhaps undesirable for regulation making authorities to tamper with or seek to clarify by regulation the definition of words Parliament has seen fit to enact.

2. There is a potential problem of delegation. Section 3 gives any postmaster the power to require information additional to that specified in Part I of Schedule A of the Regulations, and to grant or to withold a licence; similarly with sections 6 and 7 in respect of sales of stamps by vending machine. Section 14 supports to give any postmaster power at any time to cancel any licence issued under these regulations.

The functions, then, delegated—the granting or witholding and the cancellation of a licence—may under currently accepted legal norms be characterised as quasi-judicial functions. I am advised on all sides that if a function is merely ministerial or administrative it may freely be delegated to the next man or his dog whereas if it be characterised as judicial or quasi-judicial it may not be delegated for then the rule delegatus non potest delegare comes to life and strikes down the purported delegation in great wrath. Just why the maxim does not apply to ministerial functions is not clear to me.

There appears to be no authority in the Post Office Act for the Postmaster General to delegate these powers to anyone, even postmasters. Consequently, the delegation might well be questionable.

3. Section 14 purports to give any postmaster an undiluted, unfettered and absolute power to cancel any licence at any time issued under the Regulations. There are no criteria of grounds specified as justifying cancellation; there is no provision for a hearing, for the submission of a case against cancellation by the licencee or even for the assigning of cause for cancellation. Arbitrary in the extreme, this power would be monstrous if vested in the Postmaster General. How much more so when vested in any postmaster. Turning to the law it may well be that a purported exercise of the power sought to be given by section 14 would in any event be regarded as invalid by the Courts

[*Interpretation*]

Mr. Eglington: Certainement.

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons alors au DORS 72-263—Règlement concernant la vente de timbres-poste.

M. Eglington nous a fourni un commentaire assez long, que nous allons imprimer.

DORS/72-263

RÈGLEMENT CONCERNANT LA VENTE DE TIMBRES-POSTE

Loi sur les postes

19 septembre 1974

1. L'article 2 de la Loi sur les postes définit le maître de poste comme suit: «'maître de poste' ou 'receveur des postes' signifie un employé de la poste ayant la charge d'une circonscription postale ou d'une agence postale, à titre permanent ou temporaire».

L'article 2 du Règlement veut préciser cette définition en incluant l'expression: «chef d'une succursale postale, mais . . . pas . . . le maître de poste d'un bureau auxiliaire». Il est impossible de dire si ces deux définitions sont reliées, c'est-à-dire, si la définition sera toujours conforme à celle de l'article 2 de la Loi sur les postes, qui évidemment, est celle qui doit prévaloir. Il n'est peut-être pas souhaitable que les autorités réglementantes tentent de modifier ou préciser le définition de termes que le Parlement a jugé bon d'adopter.

2. La délégation peut poser un problème. L'article 3 donne à tout maître de poste le pouvoir de demander des informations supplémentaires à celles qui sont indiquées dans la partie I de l'annexe A du règlement et d'accorder ou refuser un permis; il en est de même des articles 6 et 7 sur la vente de timbres par machine. L'article 14 veut conférer au maître de poste le pouvoir d'annuler en tout temps un permis délivré en vertu de ce règlement.

Les fonctions déléguées alors—accorder, refuser, refuser ou annuler un permis—peuvent en vertu de normes juridiques acceptées, être qualifiées de quasi-judiciaires. On m'informe de part et d'autre qu'une fonction uniquement ministérielle ou administrative, eut être librement déléguée à n'importe qui tandis que s'il s'agit d'une fonction judiciaire ou quasi-judiciaire, elle ne le peut pas, car le règle «delegatus non potest delegare» s'applique alors et annule la délégation. Je ne comprends pas pourquoi ce principe ne s'applique pas aux fonctions ministérielles.

La Loi sur les postes ne semble conférer au ministre des postes aucun pouvoir qui lui permette de déléguer ses pouvoirs à qui que ce soit, voire même au maître de poste. La délégation devrait donc être remise en question.

3. L'article 14 vise à conférer au maître de poste le pouvoir entier, illimité et absolu d'annuler en tout temps tout permis délivré en vertu du présent règlement. Elle ne prescrit aucun critère ou motif précis justifiant l'annulation; elle ne contient aucune disposition en vue d'une audience, d'un procès intenté par le détenteur contre l'annulation ou même pour l'assignation d'une cause d'annulation. Ce pouvoir arbitraire à l'extrême serait monstrueux, si le ministre des postes en était investi. Que dire s'il est accordé aux maîtres de poste. Quant à la loi, il se peut fort bien que l'exercice du pouvoir que donne l'article 14 soit, de toute façon, jugé invalide par les tribunaux qui sem-

[*Texte*]

which seem increasingly to insist on the necessity of a hearing as a condition precedent when revocation of a licence is contemplated, especially when misconduct is alleged. No one should be unduly startled by this for it is simply an application of the rules of natural justice. A note prepared by Mr. Millican on the authorities involved is appended.

SOR/72-263

APPENDIX "A"

". . . the necessity to abide by the rules of natural justice and in particular the right to provide an opportunity to be heard to the licencee prior to any cancellation being made by the postmaster. Section 14 indicates that no such requirement exists, or will be followed. However, recent judicial authorities indicate, on the contrary, that an opportunity to be heard may be a necessary prerequisite to the validity of any cancellation/revocation/non-renewal of a licence, and especially where misconduct is alleged. This is in consonance with the growth of a more flexible attitude of the Courts toward administrative procedure generally in favour of widening the instances in which natural justice may be demanded. Certiorari lies to quash the decision in which the rules of natural justice are not adhered to.

When adherence is not (judicially) insisted upon, the reasoning utilised is that a privilege, and not a right, is involved. Such was the case of *Nakkuda Ali v. Jayartne* 1950 AC 66. Almost without exception this decision is not consistent with Canadian authority. The only case on point not consonant with this opinion is *Ontario Securities Commission v. Dobson* 1957 8 DLR 2d 604 (OHC) in which the right/privilege dichotomy was utilised. In this view, the decision is aberrational when considered with the many contrary decisions available.

In *Re Fairbairn* 1957 11 DLR 2d 709 (Sask.) the revocation or suspension of a motor vehicle lecence under the Highway Traffic Act was held to be a judicial finction, with the result that certiorari lay to quash because no opportunity to be heard was given. *Klymchuck v. Cowan* 1964 45 DLR 2d 587 (Man.) was to the same effect, although it dealt with an automobile dealer's licence. In *Re Watt & Registrar of Motor Vehicles* 1957 23 DLR 2d 124 (Man.) it was held that only clear language can remove this common law right to notice, and that considerations of public expediency are and must be subordinate to the rights of the individual.

More recent affirmation of this right can be seen. In *Delmonico v. Director of Wildlife* 1969 67 WWR 340 (B.C.) a refusal to renew a hunting licence was wrong in law due to the lack of provision for a fair and ample opportunity to be heard. The nature of the process must also be described in the notice which is to be given to the licencee: *R. v. Ontario Racing Commission.*

A significant Federal Court (Appeal Decision) is *Blais v. Andras* 1973 FC 182 affirming *Blais v. Basford* 1972 FC 151. The Minister restricted a trustee's licence to administer estates, and no opportunity to meet the case against him was afforded the trustee. A report from the Superintendent of Bankruptcy was relied on. Since these reports were not made available to the trustee and hence he was unable and not afforded a hearing in which to challenge them, the

[*Interprétation*]

blent insister de plus en plus sur la nécessité d'une audience comme condition préalable lorsqu'une révocation de permis est envisagée, surtout en cas de mauvaise conduite. Nul ne devrait s'en étonner outre mesure, car il ne s'agit que d'une application des règles de justice naturelle. Nous publions en appendice une note préparée par M. Millican sur l'état du droit sur cette question.

DORS/72-263

APPENDICE «A»

«. . . la nécessité de respecter les règles de justice naturelle et surtout le droit de donner au détenteur de permis la possibilité d'être entendu avant que le maître de poste n'annule le permis. L'article 14 montre qu'aucune exigence de cette sorte n'existe ni ne sera suivie. Cependant, les autorités judiciaires ont récemment indiqué au contraire, que la possibilité d'être entendu peut être une condition préalable à la validité de toute annulation et de tout retrait ou non renouvellement d'un permis surtout lorsqu'on allègue qu'il y a eu mauvaise conduite. Cela concorde avec l'attitude plus souple qu'adoptent les tribunaux à l'égard des procédures administratives, ce qui permet généralement de multiplier les cas ou la justice naturelle doit être respectée. Le *certoriari* est là pour casser un jugement n'ayant pas respecté les règles de justice naturelle.

Lorsqu'on n'insiste pas (judiciairement) sur respect, on allègue qu'il s'agit d'un privilège et non d'un droit. Tel a été le cas dans l'affaire *Nakkuda Ali c. Jayartne*, 1951, AC 66. Cette décision est presque unique puisqu'elle est incompatible avec les décisions canadiennes. La seule affaire qui ne concorde pas avec cette opinion est celle de *l'Ontatio Securities Commission c. Dobson* en 1957, 8 DLR 2d 604 (OHC), pour laquelle on a recours à la dichotomie du droit et du privilège. A cet égard, la décision est abérrante lorsqu'on la compare aux nombreuses autres décisions contraires.

Dans l'affaire *Fairbairn*, 1957 11 DLR 2d 709 (Sask.), le retrait ou la suspension du permis d'un véhicule moteur en vertu du *Highway Traffic Act* ont été considérés comme un acte judiciaire si bien qu'une ordonnance d'infirmation a été rendue parce que la possibilité d'être entendu n'avait pas été accordée. L'affaire *Klymchuck c. Cowan*, 1964 45 DLR 2d 587 (Man.), a eu le même résultat bien qu'il se soit agit là du permis d'un concessionnaire de vente d'automobiles. En ce qui concerne l'affaire *Watt et Registrar of Motor Vehicles*, 1957, 13 DLR 2d 124 (Man.), on a soutenu qu'on ne pouvait supprimer le droit d'avis reconnu en droit coutumier, dans un texte exprès, et que les considérations de convenance publique sont et doivent être subordonnées aux droits de l'individu.

On peut trouver une affirmation plus récente de ce droit. Dans l'affaire *Delmonico c. Director of Wildlife*, 1969, 67 WWR 340 (C.-B.) le refus de renouveler un permis de chasse n'était pas légal étant donné qu'aucune disposition ne permettait à l'intéressé de se faire suffisamment entendre. La nature du processus doit également être décrite dans l'avis destiné au détenteur du permis: *R. c. Ontario Racing Commission.*

Une décision importante de la Cour fédérale (Décision d'appel) concerne l'affaire *Blais c. Andras*, 1973 FC 182, qui confirme celle de *Blais c. Basford*, 1972 FC 151. Le ministre avait limité le permis d'un fiduciaire de gérer les successions et la possibilité de se justifier de cette accusation n'avait pas été accordée à ce dernier. On s'était fié à un rapport du Surintendant des faillites. Comme le fiduciaire n'avait pu obtenir ces rapports et qu'on ne lui a pas permis

[*Text*]

decision was quashed, upon application under section 28, Federal Court Act. The (Trial) Court indicated that, although this was an administrative act in essence, there was a duty to act judicially.

The McRuer Report (vol. 1, No. 3, p. 1120-27) contains an opinion on licencing. Therein is the view that no hearing need be afforded if a licence is to be granted, but where grounds exist to refuse a licence some hearing should be afforded the applicant to answer the case against him. A hearing was recommended similarly in regard to revocation, with the added comment that a licencee should be given a chance to mend his ways first, and that the onus of proof should rest on the licensor.

In summary, the present legal position seems to be a willingness to (judicially) consider the revocation/non-renewal/cancellation of a licence as a function requiring provision of an ample opportunity to be heard before a decision is made.

Needless to say, the importance of the licence in general, and relative to the licencee's livelihood, will bear on the decision as to what kind of notice and whether a hearing (and its degree and scope) is required. While a licence to sell postage stamps seems to be far less important than many other licences, it can be fairly said that, to those who hold them, they have some worth both in terms of immediate income and "spin-off"effects. Section 5(1)(h) of the Post Office Act allows the Postmaster General to authorize such a licencee to retain an amount not exceeding 2% of sales of postage stamps. With this in mind, the argument is not purely pedantic.

Finally, should the above view on the requirement to provide a hearing be rejected, basic fairness indicates that the provision of some sort of criteria, and/or some sort of hearing procedure, should be contemplated."

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I now will ask you to speak to it, Mr. Eglington.

Mr. Eglington: The first point is a general point that I had not seen in any other regulation—which may only speak for the fact that I have not looked very hard—and that is the redefinition of a word in the regulations in a way that is not consistent with the definition included in the enabling statute. That struck me at the time as having a certain potential for difficulty and ambiguity. In this case there is a definition of a postmaster in the Post Office Act that says he is a postal employee in charge of a postal area or a postal agency, and the regulations define a postmaster as being the manager of a postal station but not a subpostmaster. I am not sure that those two definitions are at all co-extensive.

Mr. Robinson: Could we ask the Post Office to clarify this definition part of it, at least, because I think it goes to the crux of the whole thing?

Mr. Eglington: There is also a general issue, Mr. Robinson, as to whether the Committee thinks that is a legitimate, if you like, way of proceeding, to dump the definition in the enabling statute, as it were, and come up with a new one.

[*Interpretation*]

d'être entendu afin de les réfuter, le jugement a été cassé conformément à l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale. Le tribunal de première instance a affirmé que bien qu'il fût essentiellement question d'une action administrative, il fallait agir judiciairement.

Le rapport McRuer (vol 1 No. 3, page 1120-1127) renferme certaines idées sur la délivrance des permis. On y dit qu'aucune audience n'est nécessaire pour octroyer un permis, mais que lorsque certaines raisons conduisent au refus d'en délivrer un, il faut accorder au requérant une audience afin qu'il se justifie des accusations portées contre lui. Une audience a également été recommandée en ce qui concerne le retrait, avec la remarque supplémentaire qu'un détenteur de permis doit avoir d'abord la possibilité de s'amender et que la responsabilité de la preuve doit incomber à l'autorité délivrant le permis.

Bref, il semble qu'actuellement, en vertu de la Loi, on veuille considérer (sur le plan juridique) la révocation/le refus de renouveler/l'annulation d'un permis comme une fonction exigeant une disposition accordant toutes les chances qu'il y ait une audience avant qu'une décision soit prise.

Inutile de dire qu'il y aura un rapport entre l'importance du permis en général, notamment en ce qui concerne le gagne-pain du détenteur du permis, et la décision à savoir quel genre d'avis sera exigé et également si l'on exigera qu'une audience soit tenue (ainsi que son importance et sa portée) ou non. Bien qu'un permis de vendre des timbres de poste semble être beaucoup moins important que bon nombre d'autres permis, il est juste de dire que pour le détenteur il est important en termes de revenu immédiat et d'effets secondaires. L'alinéa *h*) du paragraphe (1) de l'article 5 de la Loi sur les postes permet au ministre des Postes d'autoriser le détenteur d'un tel permis de toucher un bénéfice ne dépassant pas 2 p. 100 de la vente des timbres poste. Ainsi, l'argument n'est pas simplement pédant.

Enfin, si l'on devait rejeter l'opinion susmentionnée concernant l'exigence de prévoir une audience, la simple justice demande que l'on envisage l'adoption d'un critère quelconque et/ou d'une procédure d'audience.

Le coprésident (M. McCleave): Qu'avez-vous à dire là-dessus, monsieur Eglington?

M. Eglington: Je commencerais par dire que ce Règlement comporte une nouvelle définition d'un mot déjà défini dans la loi pertinente. Je pourrais signaler que c'est la première fois que je vois cela, bien que ceci puisse simplement prouver que je n'ai pas beaucoup cherché. Quoi qu'il en soit, ce fait me paraît susceptible de présenter certaines difficultés ou ambiguïtés. Ainsi, la Loi sur les postes définit le «maître de poste» comme étant un employé des postes responsable d'une zone postale ou d'une agence postale; par contre, le règlement veut préciser cette définition en indiquant qu'il s'agit du chef d'une succursale postale mais non pas du maître de poste d'un bureau auxiliaire. Je me demande si ces deux définitions sont conformes l'une à l'autre.

M. Robinson: Peut-être pourrions-nous demander au ministère des Postes de préciser cette définition, puisque c'est de là que vient tout le problème?

M. Eglington: Ceci soulève toutefois un problème d'ordre plus général, monsieur Robinson, puisqu'il convient de se demander s'il est normal de se débarrasser d'une définition figurant dans la loi d'autorisation pour en adopter une nouvelle.

[*Texte*]

• 1555

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, but surely if they are wrong, and once it is before us by way of explanation, he should attack them for what they have chosen to do. Am I not correct and maybe that is the best way of dealing with it. I think they should be required to answer the point you make here, which is a pretty substantial point, if I may say so. All right. So Point No. 1 is going to be dealt with and we will come back to it. No. 2.

Mr. Eglington: These regulations give to the postmaster as defined, or purported to be defined, in the regulations considerable blanket powers to revoke, cancel or withhold licences for the sale of postage stamps. I realize that this again raises the question of delegation which I hope I can get in to seriously next Tuesday when I am back in the city on a full-time basis. It also raises the question, apart from delegation, as to whether or not the Post Office, even the Postmaster General, should be enabled to revoke and cancel and withhold licences without a hearing of any sort. Last summer Mr. Millican, who was one of the students with us, prepared quite an elaborate memorandum, of which I have included a substantial part. It shows, according to the jurisprudence, that such a licence which involve people's livelihood as indeed so many of them do—if you go to drugstores particularly in country areas or to hardware stores or something of that kind of there is a sub post office around—may in fact be a severe loss if they have their licence taken away. There are two issued raised here. One as to the delegation of the power of cancellation by the Postmaster General to a postmaster however defined. Secondly, the question as to whether there should be an absolute right to revoke and cancel or whether that right should at least be attended by some form of hearing procedure.

Mr. Robinson: I am not clear on the statement you have made that "I am advised on all sides that if the function is merely ministerial or administrative, then it may be freely delegated to the next man or his dog." I assume you are facetious with regard to the last comment?

Mr. Eglington: I did not really have Caligula's horse in mind but . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That is good, Mr. Eglington. Let no one stop you in that regard.

Mr. Robinson: Who would receive this delegated authority? It seems to me you are at about the lowest level now.

Mr. Eglington: When I have discussed this general problem of delegation, people have looked at me almost in horror when I questioned it. But if it is ministerial or administrative there is no limitation on delegation. I have always said, how do you determine what is ministerial or administrative. They have said, well there is a magic tripartite division of judicial, quasi-judicial and administrative or ministerial. Being difficult, I have said, well, how do I know what falls into each category and then they say well, that is what the courts decide. As my usual reply is not terribly helpful, we get forced back into the courts.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Oui, mais s'ils ont tort, et que la question se rend devant nous sous forme d'explication, notre avocat devrait les poursuivre pour ce qu'ils ont essayé de faire. N'ai-je pas raison et n'est-ce pas la meilleure façon de régler la chose? Je crois qu'on devrait leur demander de répondre à la question que vous soulevez ici, question très importante. Très bien. Ainsi pour ce qui est de la question numéro 1, nous nous en occuperons et ensuite nous y reviendrons. La question numéro 2.

M. Eglington: Ce règlement accorde au maître de poste, tel que défini ou tel qu'on essaie de le définir dans le règlement, des pouvoirs presque illimités de révoquer, d'annuler ou de refuser un permis pour la vente des timbres-poste. Je me rends compte que la question de la délégation du pouvoir se trouve encore posée et j'espère pouvoir m'y attaquer sérieusement mardi prochain lorsque je serai de retour dans cette ville à plein temps. Outre la question de la délégation des pouvoirs, une autre question est soulevée, à savoir si le ministère ou même le ministre des Postes devraient détenir le pouvoir de révoquer, d'annuler ou de refuser des permis sans audition d'aucune sorte. L'été dernier, M. Millican, un des étudiants qui travaillaient avec nous, a préparé un mémoire très fouillé dont j'ai largement puisé. Il y est démontré selon la jurisprudence concernant les permis que lorsque ceux-ci représentent le gagne-pain des gens, comme c'est souvent le cas, si vous allez dans une pharmacie surtout dans les régions rurales, ou dans une quincaillerie ou quelque chose du genre il y a toujours un bureau de poste auxiliaire, l'annulation du permis peut être une perte sérieuse. Deux questions se posent ici. La première a trait à la délégation des pouvoirs permettant l'annulation, pouvoirs qui passent du ministre des Postes à un maître de poste quelle que soit la définition qu'on donne à ce terme. En deuxième lieu, il y a la question de savoir si un droit absolu devrait exister permettant de révoquer ou d'annuler, ou s'il faudrait adjoindre à ce droit une procédure pour des audiences.

M. Robinson: Je ne comprends pas très bien la déclaration que vous avez faite: «On me dit que si une fonction n'est que ministérielle ou administrative, alors il est possible de la déléguer à n'importe qui.» Je présume que vous plaisantez sur ce dernier point.

M. Eglington: Je ne pensais pas vraiment au cheval de Caligula mais . . .

Le coprésident (M. McCleave): Tant mieux, monsieur Eglington. Ne vous laissez pas arrêter.

M. Robinson: Qui se verrait conférer l'autorité déléguée? Il me semble que nous examinons maintenant le niveau le plus bas.

M. Eglington: Quand j'ai tenté d'aborder ce problème de la délégation, mes interlocuteurs m'ont regardé avec horreur lorsque j'ai mis cette question en doute. Mais si la délégation est ministérielle ou administrative, la délégation n'est aucunement limitée. J'ai toujours demandé, comment savez-vous si c'est ministériel ou administratif. On m'a répondu qu'il existait une division tripartite invisible entre le judiciaire, le quasi-judiciaire et l'administratif ou ministériel. Voulant faire le difficile j'ai demandé alors eh bien comment savez-vous ce qui fait partie de chaque catégorie et on me répondait que c'est aux tribunaux de trancher la question. Cette réponse n'est pas très utile et nous revoilà devant les tribunaux.

[*Text*]

In my previous legal training I have always taken it to be the case if a person's livelihood or anything in which he had a proprietary or quasi-proprietary interest was involved, then he had a definite right to a hearing and that even included expulsion from voluntary associations if there were funds involved. Selling postage stamps could conceivably be of great moment to some people.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What you are doing, Mr. Eglington, is asking why there should not be some sell spelled out rate in the Act.

Mr. Eglington: Some procedure.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Since this would partly be a point much larger than what we are dealing with here, then we should follow it up. Am I correct in that?

Senator Godfrey: I am going to show my ignorance because I do not quite follow. What you are really doing is deciding whether you are going to fire someone or not or whether you are doing to hire someone or not. I have done that quite a lot in my life and I never thought I was acting in a quasi-judicial capacity but purely in an administrative one.

Mr. Eglington: They are not employees of the Post Office. They are private people to whom licences are granted. It is in relation to a franchise, I suppose.

• 1600

Senator Godfrey: You know, it is may not be full time employment, but I would just like you to convince me as to what . . .

Mr. Eglington: That is a distinction without difference.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I will give you the floor to convince away.

Mr. Eglington: If the people who were involved were employees of the Post Office . . .

Senator Godfrey: What is the basic distinction, would you say, between a military rank and a quasi-judicial condition?

Mr. Eglington: I cannot tell you that difference because I do not know, and I am not sure that . . .

Senator Godfrey: Then you are going to have a hell of a time convincing me, so I might as well go on.

Mr. Eglington: I did not think that was the point that we were . . .

Senator Godfrey: There are certain criteria, are there not?

Mr. Eglington: There are certainly criteria, but the borderline is grey. I take it that if somebody's propriety right or interest is affected, before it can be taken away by an official decision the person who makes that decision is acting in a quasi-judicial capacity.

Mr. Balfour: The question I have, I am sure, is because we do not have the statute before us. Is it Section 14 of the Statute or of the Regulations, the reference in paragraph 1 of numerical paragraph 2?

[*Interpretation*]

Au cours de ma formation juridique, j'ai toujours pensé qu'il était juste de dire que si le gagne-pain de quelqu'un ou un bien qui lui appartenait ou qui lui appartenait presque était en jeu alors il détenait un droit absolu à pouvoir faire entendre sa cause, même dans le cas d'expulsion d'une association bénévole s'il y avait des sommes d'argent en jeu. La vente des timbres-poste peut représenter pour certaines personnes, un gros avantage.

Le coprésident (M. McCleave): Ce que vous demandez donc, monsieur Eglington, c'est de savoir pourquoi la loi ne prévoit pas des modalités précises.

M. Eglington: Une procédure quelconque.

Le coprésident (M. McCleave): Puisqu'il s'agit en fait d'une question beaucoup plus vaste que ce dont nous nous occupons en ce moment, peut-être pourrions-nous y donner suite. Ai-je raison?

Le sénateur Godfrey: Je vais sans doute faire preuve d'ignorance mais je n'ai pas très bien compris. Ce qui est en cause c'est donc de congédier quelqu'un ou non ou d'embaucher quelqu'un ou non. J'ai souvent fait cela dans ma vie et je n'ai jamais considéré que j'agissais à titre quasi-judiciaire, mais simplement à titre administratif.

M. Eglington: Ils ne sont pas des employés du ministère des Postes. Ce sont des individus à qui l'on a accordé des permis. C'est comme une concession j'imagine.

Le sénateur Godfrey: Évidemment, il ne s'agit peut-être pas d'un emploi à plein temps, mais j'aimerais que vous me convainquiez que . . .

M. Eglington: C'est là une distinction superficielle.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous cède la parole pour que vous essayiez de le convaincre.

M. Eglington: Si les personnes en question étaient des employés du ministère des Postes . . .

Le sénateur Godfrey: Quelle est la distinction fondamentale, à votre avis, entre un grade militaire et un état quasi judiciaire?

M. Eglington: Je ne peux pas vous dire la différence parce que je ne sais pas si . . .

Le sénateur Godfrey: Alors vous allez avoir bien du mal à me convaincre et je ferais peut-être mieux de poursuivre.

M. Eglington: Je ne pensais pas que c'était là le point que nous . . .

Le sénatuer Godfrey: Il y a donc certains critères, n'est-ce pas?

M. Eglington: Il y a certains critères, mais c'est très flou. Je crois que si les droits à la propriété ou les intérêts de quelqu'un sont touchés par une décision officielle alors la personne qui prend la décision agit à titre quasi-judiciaire.

M. Balfour: La question que j'aimerais poser provient du fait que nous n'avons pas la loi devant nous. S'agit-il de l'article 14 de la loi ou du Règlement dans le texte, au premier alinéa du paragraphe 2?

[*Texte*]

Mr. Eglington: Section 14 of the Regulations.

Mr. Balfour: Giving the Postmaster power, and these Regulations then are passed by the authority of the Postmaster General, is that the point, or are they passed by the authority of the Statute?

Mr. Eglington: These are passed by the Postmaster General pursuant to Section VI of the Post Office Regulations.

Mr. Balfour: I see.

Mr. Eglington: The Section 14 referred to in paragraph 2 of the comment is Section 14 of these Regulations.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The Postmaster may at any time cancel any licence issued under these Regulations.

Mr. Eglington: This is the power given to the postmaster by the Postmaster General.

Mr. Balfour: On a natural justice principle, I think if I were one of these sub-postmasters I would prefer to have my fate determined by a postmaster than by the Postmaster General. Postmasters exercise their authority on a more localized basis, and the Postmaster General sits presumably in Ottawa a great distance from Saskatchewan. So, aside from the theoretical consideration of the maximum of *delegatus non potest delegare* on a principle of natural justice it would seem to me to be more appropriate that this authority would be exercised at the lower level.

Mr. Eglington: I always took it, Mr. Balfour, that the rules of natural justice required at least an opportunity to put one's case, which these present Regulations do not provide.

Mr. Balfour: That might be very well so and that might be very well a ground for attacking the decision of the postmaster if he just arbitrarily went in and fired somebody for what appear to be unjustifiable reasons. That decision might be bad in law for the reason that he was exercising a quasi-judicial function, but that seems to me to be a different question than the other question.

Mr. Eglington: There are two goofs of which I have been guilty. I guess my brain has been addled by too much in the last couple of weeks, but there are two separate issues involved here, one is the question of whether it is proper or lawful for the Postmaster General to delegate powers, including the power of cancellation to a postmaster. The second point . . .

Mr. Balfour: Let us assume for the moment that it is.

Mr. Eglington: . . . is it proper that there should be a blanket power of cancellation or revocation of licence given without any procedure which requires the rules of natural justice to be obeyed. I think it is insufficient as far as the subject is concerned to say that they make their decision under here and then he goes away and attacks them because the rules of natural justice have not been satisfied. That seems to me to be an overly legalistic response. The Committee is not . . .

Mr. Balfour: In other words, your point on the second situation is that the requirements of natural justice should be explicitly . . .

[*Interprétation*]

M. Eglington: Il s'agit de l'article 14 du Règlement.

M. Balfour: Qui accorderait au maître de poste certains pouvoirs? Est-ce en vertu de l'autorité conférée au ministre des Postes ou en vertu de la loi que ces règlements sont rédigés?

M. Eglington: Le ministre des Postes les promulgue aux termes de l'article VI du Règlement des Postes.

M. Balfour: Ah bon.

M. Eglington: L'article 14 mentionné au paragraphe 2 des commentaires est l'article 14 du Règlement.

Le coprésident (M. McCleave): Le maître de poste peut, en tout temps, annuler tout permis délivré aux termes de ce règlement.

M. Eglington: Ce pouvoir est conféré au maître de poste par le ministre des Postes.

M. Balfour: Du simple point de vue de la justice naturelle, je crois que si j'étais l'un des maîtres de poste auxiliaires, je préfèrerais voir mon sort décidé par un maître de poste que par le ministre des Postes. Les maîtres de poste exercent leur autorité au niveau local alors que le ministre des Postes trône à Ottawa, ce qui est bien loin de la Saskatchewan. Donc, outre des considérations théoriques visant le maximum de *delegatus non potest delegare* du point de vue de la justice naturelle, il me semblerait plus juste que l'autorité s'exerce au bas de l'échelle.

M. Eglington: J'ai toujours été d'avis, monsieur Balfour, que les règles de la justice naturelle exigeaient qu'on ait au moins l'occasion de faire valoir sa cause alors que le présent règlement ne contient aucune disposition à cet égard.

M. Balfour: C'est peut-être en effet le cas et ce serait une très bonne raison d'attaquer la décision d'un maître de poste s'il avait tout simplement congédié quelqu'un arbritrairement en se fondant sur des raisons injustifiées. La décision serait peut-être contraire au droit pour les raisons qu'il exercait une fonction quasi-judiciaire, mais il me semble que c'est là une question tout à fait différente de l'autre.

M. Eglington: J'ai commis deux gaffes. Mon cerveau a trop travaillé ces dernières semaines, mais il y a deux questions distinctes en jeu ici. Une de ces questions est de décider s'il est correct ou légal pour le ministre des Postes, de déléguer les pouvoirs, y compris le pouvoir d'annulation, à un maître de poste. La seconde question . . .

M. Balfour: Présumons pour l'instant que c'est légal.

M. Eglington: . . . est-il correct qu'il existe un pouvoir arbitraire d'annuler ou de révoquer un permis, sans qu'on doive obéir à une procédure fondée sur les règles de la justice naturelle. Je crois qu'il ne suffit pas de dire qu'une fois que la décision est prise alors le plaignant peut l'attaquer parce qu'on n'a pas respecté les règles de la justice naturelle. Ce serait là une réaction beaucoup trop juridique. Le comité n'est pas . . .

M. Balfour: En d'autres termes, vous tentez de démontrer que les exigences de la justice naturelle devraient se trouver explicitement . . .

[*Text*]

Mr. Eglington: In the Regulations, in the hope of avoiding the situation where people have to have recourse.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Robinson.

• 1605

Mr. Robinson: As I read this section here, it seems to me that what Mr. Balfour is talking about is, that the local postmaster is the one who makes the decision, not the Postmaster General. Therefore, I would assume that if the individual is not satisfied with that decision, he would probably go to the Postmaster General.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): If not, he would probably go to his M.P.

Mr. Robinson: He might do that, too.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think there has been enough . . . I do not want to cut off discussion or anything like that, but I think there has probably been enough to determine that we do not accept what has been presented to us and we would want to follow it up. Am I correct in judging the feeling of the Committee on that?

Mr. Robinson: Add this to it: I personally would go on record as approving of this whole concept of natural justice and if this, in some way, can be incorporated into the statute, I think this would be commendable.

Mr. Eglington: Into the Regulations.

Mr. Robinson: In the Regulations, then.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Is this agreeable to members of the Committee?

Senator Godfrey: That is almost a criterion we are adopting now. I would like to think that one over.

Mr. Eglington: Yes, that is one of our criteria, yes.

Senator Godfrey: Is it one of the criteria? Yes, well then, whether you have to repeat it therein or not, the rule of natural justice is there. Does it have to appear specifically in a Regulation?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Probably it is something that we should reserve judgment on because we are trying to make up our minds on something that is pretty fundamental.

Senator Godfrey: Yes, that is right.

Mr. Robinson: Well, perhaps Mr. Chairman, the fact that we have brought it up as something of concern is sufficient. Perhaps Senator Godfrey is right in this; we do not really have to put it out in the Regulation itself.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And we may get a good feedback.

Mr. Eglington: Except that I would be very surprised if every postmaster up and down the country is familiar with the rules of natural justice and the requirement to allow the licensee to state his case. I am not sure that the Regulations ought not to tell the postmaster to do it.

[*Interpretation*]

M. Eglington: Dans le Règlement, afin d'éviter des situations qui forcent les gens à faire appel.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Si j'examine l'article ici, je crois comprendre que M. Balfour parle du maître de poste qui est celui qui prend la décision, pas le ministre des Postes. Par conséquent, je présume que si l'individu n'est pas heureux de cette décision, il peut faire appel au ministre des Postes.

Le coprésident (M. McCleave): Sinon, il aurait probablement trouver son député.

M. Robinson: Oui, il pourrait faire cela aussi.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois qu'il y a eu suffisamment . . . Je ne veux pas mettre fin à la discussion, mais je crois que nous avons suffisamment débattu la question pour décider que nous rejetons ce qui nous a été présenté et que nous voulons y donner suite. Ai-je bien interprété les sentiments des membres du Comité?

M. Robinson: Et ajoutez-y ceci: vous pouvez noter que je suis tout à fait d'accord avec tout le principe de la justice naturelle et que s'il était possible de l'incorporer dans la loi, je crois que cela serait très louable.

M. Eglington: Vous voulez dire le Règlement.

M. Robinson: Dans le Règlement, alors.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Les membres du Comité sont-ils d'accord?

Le sénateur Godfrey: Nous sommes presque en train d'adopter un critère ici. J'aimerais y penser un peu.

M. Eglington: Oui, il s'agit en effet d'un de nos critères.

Le sénateur Godfrey: Est-ce un des critères? Oui, eh bien alors, qu'on le répète ou non, les règles de la justice naturelle s'y trouvent. Faut-il les formuler précisément dans le Règlement?

Le coprésident (M. McCleave): Il faudrait probablement réserver notre sujet à cet égard car nous essayons de nous décider sur une question qui est très fondamentale.

Le sénateur Godfrey: Oui, ça c'est vrai.

M. Robinson: Peut-être, monsieur le président, suffirait-il que nous ayons soulevé la question. Peut-être le sénateur Godfrey a raison à cet égard; il n'est peut-être pas nécessaire de le formuler exactement dans le Règlement même.

Le coprésident (M. McCleave): Nous en entendrons peut-être parler favorablement.

M. Eglington: Oui, sauf que je serais bien surpris si tous les maîtres de poste d'un bout à l'autre du pays connaissaient les règles de la justice naturelle et l'obligation qui existe de permettre à un licencié de faire valoir sa cause. Il serait peut-être préférable que les règlements ordonnent au maître de poste de le faire.

[*Texte*]

Senator Godfrey: I would just like to think it over.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We will return to the second, yes; another and perhaps earlier case.

All right. Thank you very much.

SOR/72-329, the Science . . .

Mr. Robinson: There was just one other point I wanted to make.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I am sorry. I guess we did not deal with point number three.

Mr. Robinson: I was thinking of appendix "A", page 2, at the bottom where it says:

> Finally, should the above view on the requirement to provide a hearing be rejected, basic fairness indicates that the provision of some sort of criteria, and/or some sort of hearing procedure, should be contemplated.

Now, I think we could certainly make this kind of recommendation: that the Post Office be advised that we would like to know what their practice is in such cases and see that there is a proper procedure for hearings to be held.

Mr. Balfour: Would it be agreeable if we sent along Appendix "A" and invited them to comment?

Mr. Robinson: Why not? Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Appendix "A" will be printed. It is part of our proceedings earlier on today, so that when you are writing them or when either one of our counsel is in touch with the Post Office Department, they can ask for the comment on Appendix "A". But it is there; it is part of our proceedings.

All right. Science Education Sets Regulations, SOR/72-329.

Mr. Eglington: Well, the first point is something which can be taken up with the . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Excuse me, Mr. Eglington, but we do have commentary by counsel in two particulars and this will be printed now. Make your reference to them, please.

SOR/72-329

SCIENCE EDUCATION SETS REGULATIONS

Hazardous Products Act

P.C. 1972-1753

December 17, 1974

1. *Section 8(1)*

The question here seems to involve the level of LD_{50} value which is dangerous. The subsection appears to say that the greater the LD_{50} value the less dangerous is the substance for a substance with oral LD_{50} value of more than 50 milligrams per kilogram body weight is apparently unobjectionable. Common sense without benefit of technical knowledge suggests that the reverse is the true situation.

[*Interprétation*]

Le sénateur Godfrey: J'aimerais y réfléchir.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, nous reprendrons la discussion de la deuxième question; une autre affaire.

Très bien, merci beaucoup.

DORS/72-329, la Science . . .

M. Robinson: Il y avait encore juste une autre question que je voulais soulever.

Le coprésident (M. McCleave): Je regrette. Nous n'avons pas regardé le troisième numéro.

M. Robinson: Je regardais l'appendice «A» à la page 2, tout au bas où il est dit:

> Enfin, si l'on devait rejeter l'opinion susmentionnée concernant l'exigence de prévoir une audience, la simple justice demande que l'on envisage l'adoption d'un critère quelconque et/ou d'une procédure d'audience.

Je crois que nous pourrions très certainement formuler une recommandation voulant que: l'on demande au ministère des Postes quelle est sa pratique courante dans de tels cas et voir s'il existe une procédure d'audience.

M. Balfour: Seriez-vous d'accord pour que nous leur envoyons l'appendice «A» et que nous invitions leurs commentaires?

M. Robinson: Pourquoi pas? Oui, bien sûr.

Le coprésident (M. McCleave): On imprimera l'appendice «A». Cela fait partie du procès-verbal d'aujourd'hui, ainsi lorsque vous leur écrirez ou si l'un de nos avocats communique avec le ministère des Postes on pourra demander des commentaires sur l'appendice «A».

Bon, maintenant le Règlement sur les nécessaires d'expériences scientifiques, DORS/72-329.

M. Eglington: Eh bien, le premier paragraphe est une question qui peut être . . .

Le coprésident (M. McCleave): Excusez-moi, monsieur Eglington, mais nous avons des remarques formulées par l'avocat sur deux questions. Nous les ferons imprimer. Maintenant, si vous voulez bien commenter. Ajoutez les photocopies.

DORS/72-329

RÈGLEMENTS SUR LES NÉCESSAIRES D'EXPÉRIENCE SCIENTIFIQUE

Loi sur les produits dangereux

C.P. 1972-1753

17 décembre 1974

1. *Article 8(1)*

La question semble mettre en cause le niveau dangereux de la DL50. Le paragraphe semble dire que plus le niveau de la DL50 orale est élevé moins les substances sont dangereuses parce que, semble-t-il, il n'est pas dangereux que la valeur de la DL50 orale dépasse les 50 milligrammes par kilogramme de poid du corps. Même sans connaissance technique, le simple bon sens dit que l'inverse est vrai.

[*Text*]

It is not clear to what the words "per kilogram body weight" in section 8(1) refer. Do they refer to weight of the chemical substance or to the child mentioned in the immediately preceding section?

2. *Retroactive effect*

(i) This regulation was made on 24th August 1972, registered on 28th August 1972 and published on 13th September 1972. Yet section 3 is expressed to commence on 1st July 1972.

(a) The terms of section 9(1) of the Statutory Instruments Act do not appear to have been complied with. First, the words "commencing July 1, 1972 . . ." do not appear to satisfy the test of section 9(1): "No regulation shall come into force on a day earlier than the day on which it is registered unless it expressly states that it comes into force on a day earlier than that date . . ."

(b) The let-out provided for in section 9(1)(a) is expressly limited by the words ". . . unless it expressly states that it comes into force on a day earlier than that date (the day on which it is registered) *and* is registered within seven days after it is made". In this case registration took place on 28th August 1972 and the commencing date is set at 1st July 1972!

(ii) If this matter is considered not as one of a regulation coming into effect before it is registered but rather as a matter of retroactive effect being given to one of its provisions the following points are of significance.

(a) Section 7 of the Hazardous Products Act does not confer upon the Governor in Council any power to make regulations having retroactive effect.

(b) Although one cannot generally be prosecuted for a breach of a regulation until it is published in the Gazette (section 11(2) Statutory Instruments Act) the combined effect of subsections 1 and 2 of section 3 of these regulations is to preclude the sale of commodities. After 13th September 1972, therefore, the way is open for prosecution for selling a science education set or replacement chemical lawfully imported before July 1, 1972 or unwittingly imported between July 1, 1972 and 13th September 1972. One would normally consider that persons in trade should be given anterior, rather than posterior, notice of the fact that goods in which they deal are to be forbidden to be advertised, sold or imported. It is noteworthy that neither the regulations nor the Act provides any compensation machinery for persons injured in their trade.

(iii) The situation is not, however, as clear cut as the foregoing analysis might suggest. Under the regulations here revoked (SOR/71-575, made November 2, 1971 and published November 24, 1971) restrictions, limitations and conditions were placed on the advertising, selling or importing of science education sets from the same date as is specified in section 3 of these present regulations, namely, 1st July, 1972. Consequently, there is nothing objectionable in substance, as distinct from form, in the apparent retroactive effect of section 3 *provided* the requirements, limitations and conditions in the present regulations are identical with those provided for in SOR/71-575 for then, in truth, pre-existing rules are merely

[*Interpretation*]

On ne comprend pas très clairement à quoi se rattachent les mots «par kilogramme de poids du corps» à l'article 8(1). S'agit-il du poids de la substance chimique ou de celui de l'enfant mentionné dans l'article qui précède immédiatement?

2. *Effet rétroactif*

(i) Ce règlement a été établi le 24 août 1972, enregistré le 28 août 1972 et publié le 13 septembre 1972. Pourtant, on dit que l'article 3 entre en vigueur le premier juillet 1972.

(*a*) On ne semble pas s'être conformé aux dispositions de l'article 9(1) de la Loi sur les textes réglementaires. D'abord, les mots «à compter du 1er juillet 1972 . . . « ne semblent pas passer l'épreuve de l'article 9(1) «aucun règlement ne doit entrer en vigueur avant la date de son enregistrement à moins qu'il déclare expressément qu'il entrera en vigueur à une date antérieure à celle de son enregistrement . . . «.

(*b*) L'échappatoire prévue à l'article 9(1)(*a*) est formellement restreint par les mots «. . . a moins qu'il ne déclare expressément qu'il entrera en vigueur à une date antérieure à celle de son enregistrement et qu'il ne soit enregistré dans les sept jours après qu'il a été établi». Dans ce cas, l'enregistrement s'est fait le 28 août 1972 et la date d'entrée en vigueur a été fixée au 1er juillet 1972!

(ii) Cette question n'étant pas considérée comme un règlement entrant en vigueur avant son enregistrement mais plutôt comme une question d'effet rétroactif donné à l'une de ces dispositions, les points suivants ont de l'importance.

(*a*) L'article 7 de la Loi sur les produits dangereux n'accorde pas au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir des règlements ayant un effet rétroactif.

(*b*) Bien qu'en général on ne puisse faire l'objet de poursuites pour avoir enfreint un règlement avant sa publication dans la Gazette, (article 11(2) de la Loi sur les textes réglementaires) l'effet combiné des paragraphes 1 et 2 de l'article 3 du règlement est d'empêcher la vente de biens. Donc, après le 13 septembre 1972, on peut intenter des poursuites à l'égard de la vente d'un nécessaire d'expériences scientifiques ou d'une substance chimique de remplacement importée licitement avant le 1er juillet 1972, ou importée de bonne foi entre le 1er juillet 1972 et le 13 septembre 1972. Normalement, on s'attend à ce que les commerçants reçoivent un avis antérieur plutôt qu'ultérieur du fait de l'interdiction d'annoncer, de vendre ou d'importer une marchandise qui les intéresse. Fait à remarquer, ni le règlement ni la Loi, ne prévoient l'indemnisation de commerçants lésés dans leur commerce.

(iii) Cependant, la situation n'est pas aussi précise que l'analyse précédente pourrait le laisser entendre. Aux termes du règlement abrogé par les présentes (DORS/71-575, établi le 2 novembre 1971, publié le 24 novembre 1971) des restrictions, des limites et des conditions ont été imposées à l'annonce, à la vente ou l'importation de nécessaires d'expérience scientifique à partir de la même date précisée à l'article 3 du présent règlement, notamment, le premier juillet 1972. Par conséquent, en substance, on ne voit pas d'objection, sauf quant à la forme, dans l'effet apparemment rétroactif de l'article 3 *à condition* que les exigences, les restrictions et les conditions du présent règlement soient identiques à celle qui sont

[*Texte*]

being continued, albeit in a somewhat clumsy form. To the non-technical eye the requirements, limitations and conditions do *not* appear on their face to be identical and enquiry will have to be made to the Minister of Consumer and Corporate Affairs on this point.

Mr. Eglington: The comment in the first paragraph is a matter of what it means and we can take that up with the department. That is not of central consequence. I am sure, as in many cases, the common sense conclusion is not the correct one.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Most of us are having enough difficulty adjusting to Celsius without getting ourselves into per kilogram body weights.

We will get there. All right. And the second point on the retroactive effect.

Mr. Eglington: Now, this—I am sorry.

Mr. Robinson: How is this a defect?

• 1610

Mr. Eglington: Well, that is a very difficult question, Mr. Robinson, because I take it that there is, in fact, in substance no defect because the requirement appeared in earlier regulations. It may be that the technical aspects of the two sets of rules are not co-extensive. That will have to be ascertained because I cannot work out what the technical terms mean. But if, as I suspect, they do mean the same thing, there has been no injustice, but the form, if you like, of the Statutory Instruments Act may have been thwarted in some way, but I suspect very much the substance has not, because while it appears that one provision is to have retroactive effect, it is really, I think, keeping on foot a previous restriction which had been made properly in 1971.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Why on earth would they do things in this way and deal with dates in this way? This is the thing that bothers me. You say it does not affect anybody and I suppose nobody has raised a public holler about it. But why would it be done this way?

Mr. Eglington: I would say by comparing the two sets of regulations that I suppose for good and sufficient administrative reasons they wanted to change quite drastically the administrative side of these science or chemical set regulations, but in order to take account of the fact that they had already provided that after a certain date, after July 1, 1972, certain sets could no longer be offered for sale, imported and so on, they then had to turn it around in this rather inverted fashion in order to arrange it so that people could not sneak them in in the few months that were involved and then sell chemical sets that had previously been treated as unlawful. But it does seem to be a rather peculiar way of proceeding, and the problem which I raised in paragraph 2, is just not unique. There have been one or two other instances where the whole regulations have not been made in a fashion to come into effect before they were registered. But some provision has been made that a particular section will date from an earlier time, and I rather suspect that is a pretty dubious way of going on. It is true the Statutory Instruments Act says no regulation shall come into force on a day earlier than the day on which it is registered. It is not the regulation that is coming into effect on a day earlier; it is some subparagraph

[*Interprétation*]

prévues dans DORS/71-575 parce qu'alors, en fait, les règlements précédents continuent d'exister, bien que leur formule soit un peu maladroite. Aux yeux du profane les exigences, les restrictions et les conditions *ne semblent pas* à première vue être identiques et il faudra s'adresser au ministre de la Consommation et des Corporations à ce sujet.

M. Eglington: Dans le premier paragraphe, la question est de savoir ce qu'il faut entendre au juste et nous pourrons le demander au Ministère. Cela n'a pas grande importance. Je suis convaincu, comme c'est souvent le cas, que la conclusion de bon sens n'est pas la bonne.

Le coprésident (M. McCleave): Nous avons, pour la plupart, beaucoup de mal à nous adapter aux degrés centigrades sans aller nous occuper de kilogrammes.

Nous y arriverons. Très bien. Et la deuxième question qui porte sur l'effet rétroactif.

M. Eglington: Eh bien, pour ce qui est de cette question, je regrette beaucoup.

M. Robinson: Comment est-ce un vice?

M. Eglington: Eh bien, c'est là une question très difficile, monsieur Robinson, car a vrai dire il n'existe aucun vice parce que la même exigence se trouvait dans des règlements ultérieurs. Il se peut que les deux séries de règlements ne portent pas sur une même longueur de temps. Il faudra vérifier cela car je ne parviens pas à trouver la signification des termes techniques. Si, comme je le soupçonne, ils veulent dire la même chose, il n'y a eu aucune injustice; par contre, il se peut que la forme, c'est-à-dire le libellé de la loi sur les textes réglementaires, ait été biaisé, mais je pense que le fond, l'esprit de la loi est resté intact. Même si une disposition semble avoir un effet rétroactif, je pense que l'ensemble correspond à une restriction qui avait été légalement apportée en 1971.

Le coprésident (M. McCleave): Mais pourquoi donc procèdent-ils ainsi? Pourquoi interprètent-ils les dates de cette façon? C'est bien ce qui me préoccupe. Vous dites que cela ne nuit à personne parce que je suppose que personne ne s'en est plaint. Mais pourquoi procèdent-ils ainsi?

M. Eglington: Si l'on examine les deux séries de règlements, je pense que pour des raisons administratives valables, ils voulaient modifier complètement l'aspect administratif de ces séries de règlements relatifs à la science ou à la chimie; mais, étant donné qu'ils avaient déjà prévu cela après une certaine date, soit le 1er juillet 1972, certains nécessaires d'expériences scientifiques ne pouvaient plus être vendus ni importés; ils ont dû alors procéder de cette façon plutôt bizarre afin de s'assurer que les commerçants ne les rouleraient pas pendant les quelques mois en question, c'est-à-dire qu'ils ne vendraient pas les nécessaires d'expériences scientifiques qui avaient été déclarés illégaux quelque temps auparavant. Je le répète, il me semble que c'est une façon de procéder plutôt bizarre et le problème que j'ai soulevé au paragraphe 2 s'est reproduit dans un ou deux autres cas lorsque l'ensemble des règlements n'avait pas été délaboré de façon à entre en vigueur avant leur enregistrement. Cependant, une disposition particulière stipulait que l'article en question serait serait rétroactif, et, à mon avis, cette une façon de procéder plutôt douteuse. La Loi sur les textes réglementaires stipule qu'aucun règlement ne peut entrer en vigueur à une date antérieure à son enregistrement. Or, dans ce cas précis, ce

[*Text*]
of a subsection of a section of a regulation which is given a retroactive effect.

Mr. Robinson: You feel there really should be no retroactivity at all.

Mr. Eglington: Our criterion I think is premised on the fact that generally speaking, there ought not to be retroactive effect. If it is necessary for some very good reason, then it should be carried out in the manner contemplated in the Statutory instruments Act.

Mr. Robinson: Then, all we can do is to make the observation here that this was not done properly according to the terms of the Statutory Instruments Act?

Mr. Eglington: Yes. But as I say, subject to what the department says about the technical definition, which I do not understand, I suspect that nobody has really been injured or harmed in this instance in his business as a result of doing it in the wrong way, if you like.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Your comment, I think, Mr. Robinson, sums it up very well, that we have our doubts and our druthers, and our Counsel has reinforced that position.

SOR/72-431—Motor Vehicle Operators Hours of Work Regulations

Mr. Robinson: I suggest that the amendment outlined by our Counsel be carried out.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this agreed? At least drawn to the attention of the Department. I suppose we are not in the position to tell them to do so . . .

Mr. Robinson: Not really, I guess.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): . . . but at least we can suggest. Thank you.

SOR/73-215—Pacific Pilotage Authority Pensions Regulations

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And we have commentary here by Counsel, two points. We will print them both but the first one, I guess, is pretty obvious.

• 1615

SOR/73-215

PACIFIC PILOTAGE AUTHORITY PENSION REGULATIONS

Public Service Superannuation Act

T.B. 718894

October 22, 1974

1. The preamble does not recite the section in the enabling statute pursuant to which the Regulations are made.

The relevant section of the Public Service Superannuation Act which permits of the Regulations is section 32. However, the authority of Treasury Board to make the Regulations in lieu of the Governor in Council derives from section 5(2)(a) of the Financial Administration Act.

[*Interpretation*]
n'est pas le Règlement qui entre en vigueur à une date antérieure, mais un alinéa d'un paragraphe d'un article d'un règlement qui a un effet rétroactif.

M. Robinson: Selon vous, il ne devrait y avoir aucune rétroactivité.

M. Eglington: Nos critères sont fondés sur le principe général de la non-rétroactivité. Si, dans certains cas, cela est vraiment nécessaire. On doit alors procéder de la façon indiquée dans la Loi sur les textes réglementaires.

M. Robinson: Nous pouvons donc faire remarquer que ceci n'a pas été fait en conformité à la Loi sur les textes réglementaires?

M. Eglington: Oui. Toutefois, sous réserve de l'explication que nous donnera le Ministère des termes techniques que je ne comprends pas, je pense que ce vice de forme n'a lésé aucun commerçant.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Ce que vous avez dit, monsieur Robinson, résume très bien notre pensée, à savoir que nous nourrissons certains doutes et que notre avocat les a confirmés.

DORS/72-431—Règlements sur la durée du travail des conducteurs de véhicules-automobiles

M. Robinson: Je suggère que la modification proposée par notre avocat soit adoptée.

Le coprésident (M. McCleave): Êtes-vous d'accord? Ce que nous pouvons faire, au moins, c'est de porter ceci à l'attention du Ministère car nous ne pouvons pas lui ordonner . . .

M. Robinson: Bien sûr.

Le coprésident (M. McCleave): Mais nous pouvons toujours faire une suggestion. Merci.

DORS/73-215—Règlements sur la pension visant l'administration de pilotage du Pacifique

Le coprésident (M. McCleave): Notre avocat a deux remarques à nous faire. Nous imprimons les deux mais la première, je pense, est assez évidente.

DORS/73/215

RÈGLEMENTS SUR LA PENSION VISANT L'ADMINISTRATION DE PILOTAGE DU PACIFIQUE

Loi sur la pension de la Fonction publique.

C.T. 718894

Le 22 octobre 1974

1. Le préambule ne cite pas l'article de la loi d'habilitation en vertu duquel le règlement est fait.

L'article de la Loi sur la pension de la Fonction publique qui autorise le règlement est l'article 32. Cependant, le pouvoir du Conseil du Trésor d'établir le règlement à la place du gouverneur en conseil provient de l'alinéa *a*) du paragraphe 2) de l'article 5 de la Loi sur l'administration financière.

[*Texte*]

2. *Section 4(2), 3rd last line:*

It is not clear why a finite sum such as a rate of interest should be left entirely to one man's opinion. A rate should be fixed and perhaps the words "determined by the Minister as payable under the Act" would be preferable.

The matter of determination by the Minister raises yet again the question of delegation of power which is evident throughout these regulations.

Mr. Eglington, would you like to speak to the second one.

Mr. Eglington: I think this is not a very long point. A rate of interest is to be specified. The regulations say it is the rate that in the opinion of the Minister was payable under the act. If a rate of interest is payable under the act, it is the rate of interest payable under the act and it ought not to depend on somebody's opinion, be it the Minister or anybody else. I suppose the correct way of proceeding is to inquire as to whether there is any compelling reason as to why those words were inserted but I would think what is meant is the rate of interest payable under the act that is determined by the Minister.

Mr. Balfour: In other words it is an ascertainable number and why do you need someone's opinion.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would that not be perhaps something that goes across all sorts of regulations that contain this sort of provision, though? I presume the Minister would make that determination based on something from the Minister of Finance rather than on his own hook. Or am I wrong in that? What would be the practice?

Mr. Eglington: Whoever determines it surely must determine it in accordance with the criteria laid down in the statutes and it is the rate.

Mr. Robinson: Could we recommend then or suggest that the department consider adding the words "determined by the Minister as payable under the act" and see what they do? These are the words that you suggested may have been missing. I am just saying that we could suggest it to the department that those words be included, unless there is some reason to the contrary.

Mr. Eglington: Perhaps we should determine whether there is any very strong compelling reason why an opinion was necessary rather than a determination.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR 73-232, the Prairie Farm Assitance Regulations under the Prairie Farm Assistance Act and we have commentary of counsel of July 26, 1974, herewith appended.

SOR/73-232

PRAIRIE FARM ASSISTANCE REGULATIONS, amendment

[*Interprétation*]

2. Paragraphe 2) de l'article 4, 3e avant-dernière ligne:

La raison pour laquelle une somme précise comme un taux d'intérêt devrait relever entièrement de l'avis d'un homme n'est pas évidente. Un taux devrait être fixé et peut-être que les mots «déterminé par le ministre comme étant payable en vertu de la Loi» serait plus souhaitable.

Cette détermination du taux par le ministre soulève encore la question de délégation de pouvoirs qui est évidente dans l'ensemble du règlement.

M. Eglington doit vous dire quelques mots à propos du second paragraphe.

M. Eglington: Ce ne sera pas long. Il s'agit simplement de préciser un taux d'intérêt. Le règlement stipule que «le taux d'intérêt est déterminé par le ministre comme étant payable en vertu de la Loi». Si un taux d'intérêt est payable en vertu de la Loi, il ne devrait pas être déterminé par une personne, que ce soit le ministre ou quelqu'un d'autre. La meilleure façon de procéder serait de demander pour quelle raison particulièrement impérieuse ces mots ont été inclus dans la Loi; pour ma part, je pense que cette expression signifie que: «que le taux d'intérêt est déterminé par le ministre comme étant payable en vertu de la Loi».

M. Balfour: En d'autres termes, vous savez ce que cela veut dire et je ne vois pas pourquoi vous avez besoin de connaître l'opinion des autres.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Cette disposition ne relève-t-elle pas de plusieurs règlements? En effet, je pense que le ministre ne détermine pas ce taux de son propre chef mais qu'il demande l'avis du ministre des Finances? N'est-ce pas ainsi que cela se fait?

M. Eglington: Quelle que soit la personne qui en est responsable, ce taux doit être calculé conformément aux critères établis dans les statuts.

M. Robinson: Pouvons-nous suggérer au ministère d'ajouter les mots «déterminé par le ministre comme étant payable en vertu de la Loi»? Ce sont les termes qui, à votre avis, manquent dans cet article. Nous pourrions donc simplement suggérer au ministère que ces mots soient inclus, à moins qu'une raison impérieuse s'y oppose.

M. Eglington: Nous pourrions peut-être rechercher si une raison très valable justifie que ce taux soit déterminé selon l'opinion d'une personne.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): DORS/73-232, Règlements sur l'assistance à l'agriculture des Prairies; ce règlement relève sur la Loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies et les remarques de notre avocat faites le 26 juillet 1974, y sont annexées.

DORS/73-232

RÈGLEMENTS SUR L'ASSISTANCE À L'AGRICULTURE DES PRAIRIES, modification

[*Text*]

Prairie Farm Assistance Act

P.C. 1973-1034

July 26, 1974

The authority for section 2 of this amending regulation is found in section 2(1) (definition of "township"—"township" . . . includes any group of settlement or river lots declared by the Governor in Council to be a township for the purposes of this Act.) of the Act. As section 5 of the Act does not include a general power to declare or prescribe any matter required or permitted by the Act to be declared or prescribed, the authority for this section of the regulations cannot be ascribed to section 5 of the Act. Consequently, the preamble should be amended to include reference to section 2 as well as to section 5 of the Act.

Mr. Eglington: This is one of our old friends in that it is one of the statutes which provides that something shall be determined or prescribed and then there is a general regulation-making section. In this particular instance the general regulation-making section is recited and not the section which actually gives the power to prescribe the definition of a township.

Mr. Robinson: I move, Mr. Chairman, that we should ask them to consider amending the preamble to include the reference to Section 2 as well as to Section 5 of the act.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now we turn to SOR 75-110 the Canada Pension Plan regulations. There is no commentary.

The next item is SOR 75-111, Food and Drug regulations. No commentary.

SOR 75-112, Non-residents' Automobile and Baggage Regulations. Without commentary.

SOR 75-115, Emergency Position Indicating Buoy Regulations. No commentary.

SOR 73-537, Search Initiator Buoy Regulations. We do have commentary here on 537 and it will be herewith printed.

SOR/73-537

SEARCH INITIATOR BUOY REGULATIONS

Canada Shipping Act

P.C. 1973-2700

October 1, 1974

Section 8(1)(a) confers a complete discretion on the masters of tugs operating continuously in waters less than 3000 feet in depth to determine the length of the anchor lines of their vessels. A discretion so wide can perhaps be queried for by it safety could be completely sacrified to the whims of masters.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Any remarks?

[*Interpretation*]

Loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies

C.P. 1973-1034

Le 26 juillet 1974

L'article 2 de ce règlement de modification est autorisé par l'article 2(1) de la Loi (définition de «township»—«township» . . . comprend tout groupe de l'eau ou de rivière que le gouverneur en conseil déclare être un township aux fins de la présente Loi). Comme l'article 5 de la Loi ne comprend pas un pouvoir général de déclarer ou de prescrire toute question qui, aux termes de la Loi, doit ou peut être déclarée ou prescrite, cet article du règlement ne peut être autorisé par l'article 5 de la Loi. En conséquence, il faudrait modifier le préambule afin de mentionner l'article 2 en plus de l'article 5 de la Loi.

M. Eglington: C'est le genre de règlement que nous retrouvons bien souvent en ce sens qu'il spécule qu'une question sera déterminée ou prescrite, alors qu'il y a ensuite un article général sur la réglementation. Dans ce cas particulier, cet article de réglementation est reproduit alors que ne l'est pas l'article qui «comprend un pouvoir général de déclarer ou de prescrire la définition d'un township».

M. Robinson: Je propose, monsieur le président, que nous leur demandions d'envisager la modification du préambule afin d'inclure une référence à l'article 2 ainsi que l'article 5 de la Loi.

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons maintenant passer au DORS/75-110: Règlement sur le Régime de pensions du Canada. Sans commentaire.

La question suivante concerne le DORS/75-111, Règlement sur les aliments et drogues. Pas de commentaire.

DORS/75-112, Règlement sur les automobiles et les bagages appartenant à des non-résidents. Sans commentaire.

DORS/75-115, Règlement sur les balises indicatrices de position en cas d'urgence. Pas de commentaire.

DORS/73-537, Règlement sur les balises flottantes de recherches. Des remarques ont été faites à ce propos et elles seront annexées.

DPRS/73-537

RÈGLEMENT SUR LES BALISES FLOTTANTES DE RECHERCHES

Loi sur la marine marchande du Canada

C.P. 1973-2700

Le 1er octobre 1974

L'article 8(1)(a) laisse aux capitaines de remorqueurs en exploitation permanente dans les eaux dont la profondeur est inférieure à 3,000 pieds, le choix de la longueur de l'orin de leurs navires. On peut sans doute se demander pourquoi un pouvoir discrétionnaire aussi étendu est accordé à ces capitaines qui peuvent, si bon leur semble, faire fi des règles de sécurité.

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez des remarques à faire?

[*Texte*]

• 1620

Mr. Eglington: In this case the proper thing to do would be to write to Mrs. Temple in the first instance and ask why an absolute discretion should be given. It may be that it is impossible to come up with any relevant criteria.

Mr. Robinson: Why do we not recommend the act contain some reference to the length of anchor lines that may be necessary. This could be included in the regulations. There is no reference at all.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, all right. Perhaps the good Mrs. Temple, who seems to be a rather good correspondent with this Committee, could answer your point, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Now we go to—good heavens, SOR/75-119—Saint John Electricity Service Tariff, the amendment under the National Harbours Board Act.

Mr. Eglington: These raise the question of surcharges on unpaid accounts. In this case the levying of the surcharge appears to be within the contemplation of the enabling power and there is no discretion feature involved; once the account is unpaid within a fixed period the surcharge at a fixed rate is levied and the features that we saw in the St. Lawrence Seaway Regulations are not present. That is an explanatory note.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, and the explanatory note is printed herewith, Mr. McKenzie.

SOR/75-119

SAINT JOHN ELECTRICITY SERVICE TARIFF, amendment

National Harbours Board Act

P.C. 1975-444

April 17, 1975

Explanatory Note—SOR/75-119, SOR/75-120, SOR/75-121

The imposition of a fixed and certain surcharge on unpaid accounts would seem to be within the powers conferred by section 14(1)(e) of the National Harbours Board Act. The features that were noted in SOR/74-98 (St. Lawrence Seaway Regulations)—discretion to impose a surcharge and absence of specificity as to rate of surcharge—are absent from these amending tariffs.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think it seems to be a victory for us, does it not?

Mr. Eglington: I am not sure, Mr. Chairman, whether we can claim any credit for that. These seem to take some time.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Never do that; never do that. Next we turn then to SOR/75-120—Saint John Floating Crane Tariff, which deals with the National Harbours Board Act. No comment.

We turn then to SOR/75-121—Prince Rupert Water Tariff By-Law. Again, without comment.

[*Interprétation*]

M. Eglington: Dans ce cas précis, il conviendrait tout d'abord d'écrire à M^me^ Temple pour demander pourquoi un pouvoir discrétionnaire absolu devrait être délégué. Il se peut qu'il soit impossible d'établir des critères pertinents.

M. Robinson: Pourquoi ne recommandons-nous pas que la loi mentionne la longueur d'orin nécessaire. Cela pourrait être inclus dans les règlements.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. M^me^ Temple pourra peut-être répondre à votre question, monsieur Robinson; il semble qu'elle soit une correspondante régulière de notre Comité.

M. Robinson: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons maintenant au DORS/75-119—Tarif du service d'électricité de Saint-Jean, modification de la Loi sur le Conseil des ports nationaux.

M. Eglington: Il s'agit là de l'imposition d'un droit supplémentaire fixe sur les comptes impayés. Il semble que cette imposition relève des pouvoirs conférés et il n'est nullement question de pouvoirs discrétionnaires; lorsqu'un compte reste impayé pendant une certaine période, un droit supplémentaire est imposé en fonction de cette période; les points essentiels des règlements de la Voie maritime du Saint-Laurent sont absents de ces tarifs portant modifications.

Le coprésident (M. McCleave): La note explicative est annexée ici, monsieur McKenzie.

DORS/75-119

TARIF DU SERVICE D'ÉLECTRICITE DE SAINT-JEAN (N.B.)—MODIFICATION

Loi sur le conseil des ports nationaux

C.P. 1975-444

le 17 avril 1975

Note explicative-DORS/75-119, DORS/75-120, DORS/75-121

L'imposition d'un droit supplémentaire fixe sur les comptes impayés semblerait relever des pouvoirs conférés par l'article 14(1)(e) de la Loi sur le Conseil des ports nationaux. Les points essentiels du DORS/74-98 (Règlements de la voie maritime du Saint-Laurent) qui ont été remarqués—pouvoirs discrétionnaires d'imposer un droit supplémentaire et absence de précision quant à son montant—sont absents de ces tarifs portant modification.

Le coprésident (M. McCleave): Il semble que ce soit une victoire pour nous.

M. Eglington: Je ne suis pas sûr que nous en soyons responsables, monsieur le président. Cela prend du temps.

Le coprésident (M. McCleave): Ne faites jamais cela. Nous passons maintenant au DORS/75-120—Tarif de la grue flottante de Saint-Jean, Loi sur le Conseil des ports nationaux. Pas de commentaire.

Nous passons maintenant au DORS/75-121—Tarif du service d'eau de Prince-Rupert. Pas de commentaire.

[*Text*]

We turn then to SOR/75-124—Family Allowances Regulations. Without comment. And finally, SOR/75-168—Hamilton Harbour Cargo Rates TAriff. Without comment.

Mr. Eglington: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. Mr. Eglington, before we adjourn, may I ask you one question? Is there anybody still outstanding on our list of contacts in government departments or . . .

Mr. Eglington: No, we have an Instruments Officer.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That particular court has made its name available to us?

Mr. Eglington: That is correct; so far as I am aware there is nobody outstanding.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good.

Mr. Eglington: We may yet find a regulation-making authority you have never heard of.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I might say that last week I went to the special parliamentary seminar at the old Union Station and found that there were three or four people there who not only had the responsibility of answering questions that are posed in either the House of Commons or the Senate but also had the responsibility of answering to this particular Committee, and decent people they all were.

Thank you. The meeting is adjourned.

[*Interpretation*]

Nous passons maintenant au DORS/124—Règlements sur les allocations familiales. Pas de commentaire. Pour finir, DORS/75-168—Tarif des droits de cargaison du Port d'Hamilton. sans commentaire.

M. Eglington: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Monsieur Eglington, avant que nous levions la séance, puis-je poser une question? Est-ce qu'il reste quelqu'un sur notre liste de personnes à contacter dans les différents ministères?

M. Eglington: Non, nous avons un agent responsable des textes réglementaires.

Le coprésident (M. McCleave): Le tribunal nous a transmis son nom?

M. Eglington: Oui. Que je sache, il ne reste plus personne sur cette liste.

Le coprésident (M. McCleave): Bien.

M. Eglington: Il se peut que nous découvrions encore un autre responsable des règlements dont nous n'ayons jamais entendu parler.

Le coprésident (M. McCleave): Je voudrais ajouter que la semaine dernière, je me suis rendu à un colloque parlementaire spécial à la vieille gare Union et j'ai constaté qu'il y avait trois ou quatre personnes qui, non seulement avaient la responsabilité de répondre aux questions qui étaient posées à la Chambre des communes ou au Sénat, mais avaient également la responsabilité de répondre aux questions des membres de ce Comité; je peux vous dire que ces personnes étaient tout à fait bien.

Merci, la séance est levée.

Government Publications

Issue No. 27

Thursday, May 8, 1975

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule nº 27

Le jeudi 8 mai 1975

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Robert McCleave, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on

Regulations and other Statutory Instruments

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

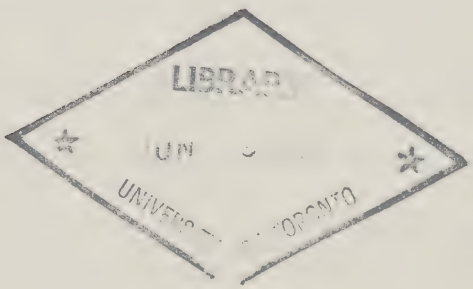
Examen des textes réglementaires

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



First Session
Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la
trentième législature, 1974-1975

STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

Vice-Chairman: Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

Representing the House of Commons:

Messrs.

Anderson	Baldwin
Baker (*Gander-Twillingate*)	Balfour
	Béchard

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

Vice-président: M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Riel	Walker—(8)
Robichaud	

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Brewin	Leblanc (*Laurier*)
Hnatyshyn	Railton—(12)
Laprise	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

A. B. Mackenzie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 8, 1975
(28)

[*Text*]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Cottreau, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Balfour, Béchard, Hnatyshyn, McCleave and Railton.

In attendance: Mr. Graham C. Eglington, Counsel to the Committee; Miss Lise Mayrand, Research Officer, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

Agreed,—That the meeting scheduled for Thursday, May 15, 1975 be cancelled.

The Committee considered correspondence relating to SOR/72-275, Income Tax Regulations; SOR/72-407, Explosives Regulations; SOR/74-589, Quarantine and Inspection Fees Order; SOR/74-596, Cranberries Duty Order 1974 and SOR/74-602 Umpire Rules of Procedure.

On a letter dated April 18, 1975 from Legal Adviser, Privy Council Office relating to SI/75-2, Proclamation Prescribing Designs, Dimensions and Composition of Olympic Coins, Series III,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with Legal Adviser, Privy Council Office with respect to certain comments on the letter.

On SOR/72-18, Ports Regulations,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of National Revenue with respect to certain comments on the Regulations.

On SOR/72-231, Broadcasting Licence Fee Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Canadian Radio-Television Commission with respect to certain comments on the amendment.

The Committee considered SOR/73-476, National Trade Mark Garment Sizing Regulations, amendment; SOR/73-517, Registration of Government Ships Regulations; SOR/74-209, Emergency Locator Transmitter Order and SOR/74-441, Weather Modification Information Regulations.

On SOR/75-128, Nova Scotia Egg Order,

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 8 MAI 1975
(28)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 05 sous la présidence de M. Robert McCleave, (coprésident).

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Cottreau, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Balfour, Béchard, Hnatyshyn, McCleave et Railton.

Aussi présents: M. Graham C. Eglington, conseiller auprès du Comité; M[lle] Lise Mayrand, recherchiste, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*)

Il est convenu,—Que la séance prévue pour le jeudi 15 mai 1975 soit annulée.

Le comité étudie la correspondance ayant trait au DORS/72-275—Règlements de l'impôt sur le revenu; le DORS/72-407—Règlement sur les explosifs; le DORS/74-589—Ordonnance sur les droits applicables aux services de quarantaine; le DORS/74-596—Décret visant le droit sur les canneberges, 1974 et le DORS/74-602—Règles de procédure du juge-arbitre.

Une lettre datée du 18 avril 1975, provenant du conseiller juridique, bureau du Conseil privé et ayant trait au TR/75-2—Proclamation prescrivant le dessin, les dimensions et la composition de pièces olympiques—Série III,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique de nouveau avec le conseiller juridique, bureau du Conseil privé, concernant certains commentaires sur la lettre.

DORS/72-18—Règlement sur les bureaux de douanes,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du ministère du Revenu national concernant certains commentaires sur le Règlement.

DORS/72-231—Règlement sur les droits de license de radiodiffusion—Modification,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du Conseil de la Radio-Télévision canadienne concernant certains commentaires sur la modification.

Le Comité étudie le DORS/73-476—Règlement sur la taille des vêtements portant la marque de commerce nationale—Modification; le DORS/73-517—Règlement sur l'immatriculation des navires d'État; le DORS/74-209—Ordonnance sur les radiobalises de secours et le DORS/74-441—Règlement sur les renseignements relatifs aux modifications du temps.

DORS/75-128—Décret relatif aux œufs de la Nouvelle-Écosse,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Legal Adviser, Privy Council Office seeking a clear definition of a statutory instrument.

The Committee considered SOR/75-129, General Radio Regulations, Part I, amendment; SOR/75-131, Migratory Bird Sanctuary Regulations, amendment; SOR/75-132, Customs Duties Drawback Regulations, amendment; SOR/75-139, Toronto Harbour Tariff of Berthage Charges, amendment and SOR/75-142, British Columbia Fishery Regulations, amendment.

On SOR/75-178, Regulations respecting Gas and Gas Meters, amendment and SOR/75-179, Electricity Meter Regulations, amendment,

Agreed,—That Counsel to the Committee conduct a further scrutiny of the amendments.

On SI/72-3, Unemployment Insurance Benefits Remission Order,

Agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Treasury Board with respect to certain comments on the Order.

The Committee considered SI/75-28, Canned Hake Order; SI/75-29, Canned Turbot Order and SI/75-30, Canned Mackerel Order.

Mr. Eglington and Miss Mayrand answered questions.

Ordered,—That correspondence relating to SOR's/72-407, 74-589, 74-596 and SI/75-2 together with comments by Counsel to the Committee relating to SOR's/72-231, 73-476, 73-517, 74-209, 74-441, 75-178 with 75-179 and SI/72-3 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 11:50 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le conseiller juridique, bureau du Conseil privé, essayant d'obtenir une définition claire d'un texte réglementaire.

Le Comité étudie le DORS/75-129—Règlement général sur la radio, Partie 1—Modification; le DORS/75-131—Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs—Modification; le DORS/75-132—Règlement de Drawback des droits de douane—Modification; Le DORS/75-139—Tarif des droits de bassin du port de Toronto—Modification et le DORS/75-142—Règlement de pêche de la Colombie-Britannique—Modification.

DORS/75-178—Règlements concernant le gaz et les compteurs de gaz—Modification et le DORS/75-179—Règlements sur les compteurs d'électricité—Modification,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité étudie plus en détail les modifications.

TR/72-3—Décret de remise aux prestataires de l'assurance-chômage,

Il est convenu,—Que le conseiller auprès du Comité communique avec le représentant compétent du Conseil du trésor concernant certains commentaires sur le décret.

Le Comité étudie le TR/75-28—Décret sur le merlu en conserve; le TR/75-29—Décret sur le turbot en conserve et le TR/75-30—Décret sur le maquereau en conserve.

M. Eglington et M^lle^ Mayrand répondent aux questions.

Il est ordonné,—Que la correspondance ayant trait aux DORS/72-407, 74-589, 74-596 et le TR/75-2 ainsi que les commentaires émis par le conseiller auprès du Comité concernant les DORS/72-231, 73/476, 73/517, 74/209, 74/441, 75/178 et 75/179 et le TR/72-3 soient joints *In extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 11 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

A. B. Mackenzie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, May 8, 1975

• 1106

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We have a quorum for the transaction of our business. I regret to inform you that the other Chairman, Senator Forsey, is in the Ottawa Civic Hospital and that he will be undergoing an operation for kidney stones tomorrow. It is an operation he has undergone before and it is a painful one, but he tells me it is not serious. However, it will mean that he will not be able to be with us for a period of approximately one month.

When I heard the news and after I talked to him the other day, I sent him flowers, simply signing "Your committee". I hope that meets with your approval.

He wished to tender his resignation because of his health problems, and I thought this really should await his return from the hospital when he could be with us. In any event I think the receipt of flowers cheered him up to the point that he did not talk about resignation for health or any other reason this morning when I was talking to him.

I have spoken to Senator Laird about the staff problems of M^lle^ Mayrand and Mrs. L'Heureux, and I have made arrangements, I think it is next Thursday, to appear before the Senate committee. Unfortunately Senator Forsey cannot be with me there, and I gather that probably the application for supplementary budget authorization should be signed by some Senator in his stead. I do not know.

Mr. Hnatyshyn: Maybe a Senator here would do it.

Senator Godfrey: Do not look at me.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps I could take that up with the members of the . . .

Senator Godfrey: I am on the Joint Immigration Committee. We will be starting on the road next week so I will not be here.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I do not think it is necessary that the Senator accompany me to the meeting. I gather it is probably just a matter of form, and it should be properly submitted by somebody from your House and not the House of Commons. So I will ask one of you gentlemen—thank you, Senator Lafond.

Senator Lafond: I am here seven days a week, anyway, so any assistance that you require, do not hesitate to call.

• 1110

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Because of the circumstances, could we agree now that next week's meeting be cancelled? This will give me an opportunity, instead of having several things going at once, to have just one thing successfully going at one time. I leave it up to you gentlemen, to work your darndest with the Senate Committee.

I think those are my announcements. Mr. Eglington has been out to see Senator Forsey at the Civic, I believe.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 8 mai 1975

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Messieurs, nous allons commencer puisque nous avons le quorum. J'ai tout d'abord le regret de vous informer que le coprésident, le sénateur Forsey, se trouve actuellement à l'hôpital civique d'Ottawa où il devra subir, demain, une opération pour un calcul rénal. C'est une opération pénible, qu'il a déjà subie, mais il m'a fait savoir que ce n'était pas grave. Quoi qu'il en soit, il sera absent pendant environ un mois.

Lorsque j'ai appris cette nouvelle, je lui ai envoyé des fleurs au nom du Comité, et j'espère que cela vous convient.

Du fait de ses problèmes de santé, il voulait présenter sa démission, mais j'ai pensé que nous pourrions régler cette question lorsqu'il sera revenu de l'hôpital. Quoi qu'il en soit, je pense que les fleurs ont eu sur son moral un effet suffisamment positif, car, lorsque j'ai discuté avec lui, ce matin, il ne parlait plus du tout de démission.

J'ai discuté avec le sénateur Laird des problèmes de M^lle^ Mayrand et de M^me^ L'Heureux, et je dois témoigner devant le comité sénatorial jeudi prochain. Malheureusement le sénateur Forsey ne sera pas avec moi et il se peut que la demande de budget supplémentaire que je ferais doive être signée par un autre sénateur à sa place. Pour l'instant, je n'en sais rien.

M. Hnatyshyn: Peut-être que l'un des sénateurs présents aujourd'hui pourrait le faire?

Le sénateur Godfrey: Ne pensez pas à moi.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être pourrais-je en parler avec les membres du . . .

Le sénateur Godfrey: Je fais partie du comité mixte de l'Immigration et je serai en voyage à partir de la semaine prochaine.

Le coprésident (M. McCleave): Je ne pense pas qu'il soit nécessaire que le sénateur en question m'accompagne à cette réunion. Je pense qu'il s'agit simplement d'une formalité à respecter, pour présenter une demande correcte. Je demanderais donc à l'un d'entre vous . . . Merci, sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: Je suis ici sept jours par semaine, donc si vous avez besoin d'aide n'hésitez pas à m'appeler.

Le coprésident (M. McCleave): Compte tenu des circonstances, êtes-vous d'accord pour que nous annulions la réunion de la semaine prochaine? Cela me permettra au lieu de courir plusieurs lièvres à la fois, de mener jusqu'au bout une de mes entreprises avec succès. Il vous reviendra donc, messieurs, de travailler de votre mieux avec le comité sénatorial.

Voilà ce que j'avais à annoncer. Je crois que M. Eglington est allé rendre visite au sénateur Forsey à l'hôpital, n'est-ce pas?

[*Text*]

Mr. Graham C. Eglington (Counsel to the Committee): He was not talking of resignation last night, he was planning ahead to November.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Good for him. This morning then we will turn to our business and the first item is SOR/72-275—Income Tax Regulations before the Committee on December 19, in which Miss Mayrand had pointed out to them an error in the French version of paragraph 4802(4)(a) of the Income Tax Regulations and Denis Lefebvre, Counsel for legal services, has informed the committee in charge of codifying regulations of this error and he trusts it will be corrected during the next revision of the regulations. So a victory for Miss Mayrand and the Committee.

The next item is SOR/72-407—Explosives Regulations which came before us again on December 19, 1974 and here there is an exhange of letters to Miss Mayrand which, I think, should be placed on the record.

April 22, 1975

Miss L. Mayrand,
c/o Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Miss Mayrand:

I refer to your letter of March 17 addressed to my associate Mr. Gould and to my own telephone conversation with you today.

Mr. Gould and I have discussed section 108.1(2) of the Explosives Regulations with our client department and we find ourselves drawn to agree with the Committee that the sub-section on which they commented could lead to an apparently unjust exercise of discretion.

I understand that you would like us to suggest a change to remove this inequity. One method would be to delete the last two words of section 108.1(2) and replace them with:

> "eighteen years, and who does not produce evidence that he is of the age of eighteen years or over."

There are of course many possible words which could be used to achieve the Committee's objective, and perhaps you would care to offer an alternative. Once we have agreed on the form of words I foresee no difficulty in the preparation of a recommendation to the Minister of my client department for a Submission to Council for the making of the amendment.

Yours sincerely,

James T. Lyon
Senior Adviser, Legal

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Have you anything further to add to that, Miss Mayrand?

Miss Lise Mayrand (Research Officer, Library of Parliament): No, I do not.

[*Interpretation*]

M. Graham C. Eglington (conseiller du comité): Il n'avait aucunement l'intention de donner sa démission hier soir, il faisait même des projets pour le mois de novembre.

Le coprésident (M. McCleave): J'en suis content. Ce matin, nous recommencerons donc l'étude du poste DORS/72-275—Règlement de l'impôt sur le revenu soumis au comité le 19 décembre, et pour lequel M^lle^ Mayrand a souligné qu'il existait une erreur dans la version française du paragraphe 4802(4)(a); Denis Lefebvre, conseiller au service juridique, a informé le Comité chargé de la classification des règlements de cette erreur et espère qu'elle sera corrigée lors de la prochaine révision des règlements. C'est donc une victoire pour M^lle^ Mayrand et pour le Comité.

Le poste suivant est le DORS/72-407—Règlement sur les explosifs qui a été soumis au comité le 19 décembre 1974; j'ai en main le texte de lettres écrites à M^lle^ Mayrand, lesquelles devraient être insérées au compte rendu.

Le 22 avril 1975

Mademoiselle L. Mayrand,
a/s du Comité permanent des
Règlements et autres textes réglementaires,
Le Sénat,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Mademoiselle,

Je me reporte à votre lettre du 17 mars, adressée à mon associé M. Gould, et à notre conversation téléphonique d'aujourd'hui.

M. Gould et moi avons discuté de l'article 108.1(2) du Règlement sur les explosifs avec le ministère client et nous sommes disposés à convenir avec le Comité que le paragraphe dont ils ont discuté pourrait susciter un exercice apparemment injuste du pouvoir discrétionnaire.

Vous souhaiteriez, si je comprends bien, que nous proposions une modification afin de supprimer cette injustice. On pourrait le faire entre autres en retranchant les deux derniers mots de l'article 108.1(2) et en les remplaçant par ce qui suit:

> «dix-huit ans et qui ne produit pas de preuves qu'il a dix-huit ans ou plus.»

Le Comité dispose naturellement de beaucoup de moyens pour atteindre son objectif du Comité et vous auriez peut-être autre chose à proposer. Quand nous aurons convenu du moyen, il devrait être facile pour le ministre de mon ministère client de demander au Conseil la rédaction de l'amendement.

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Conseiller juridique sénior,
James T. Lyon.

Le coprésident (M. McCleave): Voudriez-vous ajouter quelque chose, mademoiselle Mayrand?

Mlle Lise Mayrand (recherchiste, Bibliothèque du parlement): Non, je n'ai rien à ajouter.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The key words are "I think we find ourselves drawn to agree with the Committee", so we have another victory under our belts, this morning.

The next item is SOR/74-589. I just wish that all those people who cause trouble for this Committee would bother to read our minutes and know how we really work here and how we do very zealously try to carry out the mandate of Parliament, because then I think a lot of the nonsense that floats around the corridors of Parliament would automatically dissipate itself. I am so tired of looking for shadows and then having to fight them. All right SOR/74-589 Quarantine and Inspection Service Fees Order, and this was before the Committee on December 19, 1974. There is a letter from Mr. R. Roger, the Director of Legal Services for Agriculture Canada, to Mr. Eglington. I think we could print this at this stage of the proceedings.

April 21, 1975

G. C. Eglington, Esq.
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
The Senate
Parliament Buildings
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: Quarantine & Inspection Service Fees Order—SOR/74-589

Dear Sir,

I believe that in December 1974 the Committee raised two questions concerning the above-mentioned Order.

The first one relates to the failure to set out in the Gazette, the Order in Council authorizing the Minister to fix fees. I presume that this matter has been raised with the Legal Advisers to the Privy Council.

Concerning the second question in respect to the high cost for quarantine of animals at St. Pierre and Grosse Ile, I am enclosing herewith the reply received from Dr. K. F. Wells explaining these costs.

Yours truly,

R. Roger
Director

Encl.

April 1, 1975

MEMORANDUM TO: R. Roger
Director
Legal Services

Re: Quarantine Inspection Service Fees Order

I have your memorandum of March 21, 1975, requesting information on the charges for animals quarantined at the maximum quarantine stations located at St. Pierre and Grosse Ile.

The minimum quarantine period at either station is 90 days for which there is a quarantine facility charge of $1,080 per animal. The additional charges of $1,620 are for feed, care, veterinary treatment diagnostic tests in St. Pierre and Grosse Ile, as well as quarantine charges in France.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Les mots clés sont «nous sommes disposés à convenir avec le comité»; et voilà une autre victoire pour vous ce matin.

Le poste suivant est le DORS/74-589. Je désirerais simplement que tous ceux qui critiquent notre comité prennent la peine de lire nos comptes rendus et voient ainsi à quel point nous essayons, avec beaucoup de zèle, de remplir le mandat du parlement; la plupart des rumeurs qui courent dans les corridors du parlement se dissiperaient dès lors d'elles-mêmes. J'en ai assez d'avoir à me battre contre les fantômes. Passons au poste DORS/74-589.—Ordonnance sur les droits applicables au service de quarantaine et d'inspection, soumis au comité le 19 décembre 1974. J'ai aussi en main une lettre adressée à M. Eglington de la part de M. R. Roger, directeur de services juridiques d'Agriculture Canada. Nous pourrions également la joindre au compte rendu.

Le 21 avril 1975

Monsieur G. C. Eglington,
Avocat conseil,
Comité mixte permanent des Règlements
et autres textes réglementaires,
Le Sénat,
Édifices du Parlement,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Objet: Ordonnance sur les droits applicables aux services de quarantaine et d'inspection DORS/74-589

Monsieur,

Je pense qu'en décembre 1974, le Comité a soulevé deux questions au sujet de l'ordonnance susmentionnée.

La première porte sur le fait qu'on n'a pas publié dans la Gazette de décret autorisant le ministre à fixer les droits. Je présume qu'on a soulevé cette question auprès des conseillers juridiques du Conseil privé.

Quand à la deuxième question concernant les droits élevés applicables aux services de quarantaine à St-Pierre et Grosse-Île, je transmets sous ce pli la réponse du Docteur K. F. Wells, qui donne des explications à ce sujet.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le directeur,
R. Roger

Pièce jointe

Le 1er avril 1975

NOTE DE SERVICE À: R. Roger
Directeur
Services juridiques

OBJET: Ordonnance sur les droits applicables aux services de quarantaine et d'inspection

J'accuse réception de votre note de service du 21 mars 1975, dans laquelle vous demandez des renseignements sur les frais relatifs aux animaux en quarantaine dans les stations de quarantaine maximums situées à St-Pierre et à Grosse-Île.

La période de quarantaine minimum à l'une ou l'autre station est de 90 jours et comporte des frais d'installation de quarantaine de $1,080 par animal. Les frais supplémentaires de $1,620 comprennent la nourriture, les soins, les soins vétérinaires, les diagnostics effectués à St-Pierre et à Grosse-Île, ainsi que les frais de quarantaine en France.

[*Text*]

K. F. Wells
Veterinary Director General
Health of Animals Branch

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Are there any points to make about it?

Mr. Eglington: The actual point about the quarantine is as suspected, that it is for the import of cattle and their quarantine.

As to the second paragraph, Mr. Roger writes:

> I presume that this matter has been raised with the Legal Advisers to the Privy Council.

I have not yet raised it, there is a number of matters to be raised with him, and this is one of them. It is becoming increasingly obvious that more and more of the matters of form, as it were, are dealt with not in the department, but in the Privy Council Office. That particular letter amongst others will have to be taken up there.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Incidentally I had a letter from the Honourable Alan MacEachen giving us the name of his contact in the Department of External Affairs. I just wondered how many Ministers of the Crown have bothered to write directly to the Committee, as he did. I want to give him a mark for courtesy.

Miss Mayrand: The point was that the Privy Council did not write to the Minister; they wrote to the Deputy Minister of every department, so most of the time the deputy ministers wrote to us.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The next one is SOR/74-596, the Cranberries Duty Order, 1974, Customs Tariff, before the Committee on December 19, 1975—well that is looking ahead—before the Committee on December 19, 1974, Mr. Mackenzie—I think we could print the second paragraph of the letter from Mr. Denis Lefebvre, the Counsel for Legal Services, to Miss Mayrand, and it is another victory. You did very well, Miss Mayrand. I compliment you.

April 16th, 1975

Ms. L. Mayrand,
Legal Advisor,
Standing Joint Committee on Regulations
and other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa K1A 0A4

Dear Colleague:

Re: SOR/74-596, Cranberries Duty Orders, 1974

Together with the officials concerned of the Department of Finances, I reviewed the comments of the Committee that you reported in this letter, and it has been adreed that, in the future in the Orders issued according to section II of the Customs Tariff, reference would be made to the concessions granted by other countries to Canada justifying the duty reductions provided in the order.

[*Interpretation*]

Directeur général des services
vétérinaires,
Direction de l'hygiène vétérinaire,
K. F. Wells.

Le coprésident (M. McCleave): Auriez-vous des commentaires à faire?

M. Eglington: Pour ce qui est de la quarantaine, la situation est telle que nous l'avions pensé: il s'agit de la quarantaine sur l'importation du bétail.

Au deuxième paragraphe de sa lettre, M. Roger écrit:

> Je présume qu'on a soulevé cette question auprès des conseillers juridiques du conseil privé.

Je ne l'ai pas encore soulevée; il y a un certain nombre de questions à soulever et celle-ci est l'une d'elles. Il devient de plus en plus évident que toutes les questions de forme sont traitées non pas au ministère, mais au cabinet du conseil privé. Cette lettre, parmi d'autres, devra y être acheminée.

Le coprésident (M. McCleave): Soit dit en passant, j'ai reçu une lettre de l'honorable Alan MacEachen nous donnant le nom de la personne avec laquelle nous devons prendre contact au ministère des Affaires extérieures. Je me demande combien de ministres de la Couronne ont pris la peine d'écrire directement au comité comme il l'a fait. Je veux lui reconnaître ce geste.

Mlle Mayrand: Mais le conseil privé n'a pas écrit au ministre; il a écrit au sous-ministre de chaque ministère, c'est pourquoi, la plupart du temps, ce sont les sous-ministres qui nous ont répondu.

Le coprésident (M. McCleave): Le poste suivant est le DORS/74-596—Décret visant le droit sur les canneberges, 1974, tarif des douanes, soumis au comité le 19 décembre 1975—non, je m'aventure un peu loin, soumis au comité le 19 décembre 1974. Nous pourrions faire imprimer le deuxième paragraphe de la lettre écrite par M. Denis Lefebvre, conseiller aux services juridiques, à M[lle] Mayrand et qui représente une autre victoire pour nous. Vous avez bien réussi, mademoiselle Mayrand. Je vous en félicite.

Le 16 avril 1975.

Mad. L. Mayrand
Conseiller juridique
Comité conjoint sur les règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa K1A 0A4

Chère confrère,

Objet: DORS/74-596, Décret visant le droit sur les canneberges, 1974

J'ai revu avec les officiels intéressés du Ministère des Finances les commentaires du Comité que vous avez rapportés dans cette lettre et il a été entendu qu'à l'avenir il y aurait dans les décrets émis en vertu de l'article 11 du tarif des douanes une référence aux concessions accordées par les autres pays au Canada justifiant les réductions de droit accordées par le décret.

[*Texte*]

Yours truly,

Denis Lefebvre, Counsel,
Legal Services

• 1115

SOR 74—602, the Umpire Rules of Procedure before the Committee on January 30 of this year. An Order in Council has been passed, 1975-840 of April 15, which corrects an error drawn to the attention of Revenue Canada by Mr. Eglington. That is another victory. And the Proclamation Prescribing Designs, Dimensions and Composition of Olympic Coins—Series III, SI/75-2, before the Committee March 6, 1975, and this letter from Mr. Ross of the Privy Council office to Mr. Eglington, and we will print it in the proceedings.

April 18, 1975

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee
on Regulations and Other
Statutory Instruments,
Room 312, Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario

Re: SI/75-2, Proclamation Prescribing Designs, Dimensions and Composition of Olympic Coins—Series III

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of March 27th last in which you ask for the reason for the delay in the publication of the above proclamation.

Although the proclamation is dated the 10th of October, 1974 it was not in fact issued until the 11th day of December, 1974. The Order in Council that authorized the issue of the proclamation was dated the 10th of October, 1974 and the proclamation was given that date pursuant to subsection 17(3) of the Interpretation Act.

In the circumstances, I trust the Committee will agree that the delay in the publication of the proclamation was not excessive.

Yours truly,

A. S. Ross,
Legal Adviser.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do you have any comments on this point?

Mr. Eglington: In my absence, Miss Mayrand took this up with Mr. Ross. As the letter stood I did not understand the point of it and Miss Mayrand took it up and has got what I take is a satisfactory explanation from Mr. Ross.

Miss Mayrand: Yes. Before a proclamation can be issued, there is a need for an Order in Council authorizing such a proclamation, so this Order in Council was given on October 10, 1974, but the proclamation was not issued until December 10, 1974. Section 17(3) of the Interpretation Act reads as follows:

[*Interprétation*]

Votre tout dévoué,

Denis Lefebvre, avocat
Service du contentieux.

DORS/74—602—Règles de procédure du juge arbitre (soumis au Comité le 30 janvier 1975). Le nº 1975-840 a été adopté le 15 avril pour corriger un erreur qui avait été portée à l'attention du ministre du Revenu du Canada par M. Eglington. C'est une autre victoire. Il y a également la proclamation prescrivant le dessin, les dimensions, et la composition des pièces olympiques, série III, TR/75-2, que nous avons étudiée le 6 mars 1975, et cette lettre de M. Ross du bureau du Conseil privé, à M. Eglington qui sera annexée au compte rendu.

Le 18 avril 1975

Monsieur G. C. Eglington,
Avocat conseil,
Comité permanent mixte des
règlements et autres textes
réglementaires,
Pièce 312, Immeuble Victoria,
140, rue Wellington,
Ottawa, Ont.

Objet: TR/75—2—Proclamation prescrivant le dessin, les dimensions, et la composition de pièces olympiques—Série III

Monsieur:

La présente fait suite à votre lettre du 27 mars dernier dans laquelle vous demandez la raison du retard de la publication de la proclamation susmentionnée.

Bien que la proclamation soit datée du 10 octobre 1974, elle n'a pas été publiée avant le 11 décembre 1974. Le décret qui autorisait la publication de la proclamation était daté du 10 octobre 1974 et on a donné cette date à la proclamation conformément au paragraphe 17(3) de la Loi d'interprétation.

Dans les circonstances, j'espère que le Comité conviendra que le retard dans la publication de la proclamation n'était pas excessif.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller juridique,
A. S. Ross

Le coprésident (M. McCleave): Avez-vous des commentaires à ce sujet?

M. Eglington: A mon avis, la lettre n'est pas très explicite et, en mon absence, Mlle Mayrand s'est occupée de cette affaire et a obtenu une explication satisfaisante de M. Ross.

Mlle Mayrand: Oui. Avant qu'une proclamation puisse être faite, il faut qu'un décret l'autorise, et ce décret a été adopté le 10 octobre 1974; cependant, la proclamation n'a pas été faite avant le 10 décembre 1974. L'article 17(3) de la loi d'interprétation stipule que:

[*Text*]

Where the Governor in Council has authorized the issue of a proclamation, the proclamation may purport to have been issued on the day its issue was so authorized, and the day on which it so purports to have been issued shall be deemed to be the day on which the proclamation takes effect.

So in fact, the proclamation was not issued before December 10, so the delay in having it published . . .

Mr. Hnatyshyn: December 11.

Miss Mayrand: Yes, but it was published, I think, on January 8 in the *Gazette*, so the delay for the publication was not that long after that.

An hon. Member: And why was that?

Miss Mayrand: Because after the Order in Council is given for the authorization of a proclamation, it has to go back to the Privy Council to prepare the proclamation. Then it has to be signed by the Governor in Council and it takes quite a long time, it seems, and they never know when it will be issued.

Mr. Balfour: The delay, in fact, is between the passing of the Order in Council and the preparation of the proclamation.

Miss Mayrand: When it is practical but should the Interpretation Act already decide it would be the day of the Order in Council, which authorizes the publication that the proclamation will come on that day. I think that is the reason.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): When does that come into effect?

Miss Mayrand: It comes into effect the day the Order in Council authorizes the proclamation, which is the first step.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So it could be months before the public is aware of what is set forth in the Order in Council. Is this what you are telling us?

Miss Mayrand: Yes. I am telling you that the Interpretation Act provides for such a . . . What I was wondering is if it could not be marked on the publication in the *Gazette* when it was issued, what was the date, because it does not appear in the *Gazette* when it was issued. We just have the date of the Order in Council.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): What effect would that have? That the public would then know that as of such and such a date, this Order in Council is in effect? Is that what you are saying?

Miss Mayrand: No. I am saying, just to see how long it took between the Order in Council and the issue of the proclamation, if we had the date of the issue of the proclamation. In fact, we do not know.

• 1120

Mr. Eglington: Why did you wait from the 10th of October when the Order in Council was made to authorize the issue of a proclamation until the 11th of December to issue it?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is the question and this is what you or somebody asked, Mr. Eglington, and they have not answered it. They have explained why they think it is effective, but they have not explained why it took all those months to do it.

[*Interpretation*]

Lorsque le Gouverneur en conseil a autorisé le lancement d'une proclamation, celle-ci est réputée avoir été lancée le jour où son lancement a été ainsi autorisé et ce jour où elle est ainsi tenue pour avoir été lancée doit être considéré comme celui où la proclamation prend effet.

Ainsi, la proclamation n'a pas été faite avant le 10 décembre et le retard . . .

M. Hnatyshyn: Le 11 décembre.

Mlle Mayrand: Oui, mais elle a été publiée le 8 janvier dans la Gazette, soit peu de temps après l'autorisation.

Une voix: Et pourquoi ce retard?

Mlle Mayrand: Une fois qu'un décret a autorisé le lancement d'une proclamation, celle-ci doit revenir au Conseil privé pour y être préparée. Ensuite, elle doit être signée par le Gouverneur en conseil et cela prend généralement beaucoup de temps.

M. Balfour: Ce retard s'est donc produit entre la date de l'adoption du décret et la préparation de la proclamation.

Mlle Mayrand: Lorsque c'est possible, mais si la loi d'interprétation est applicable, la proclamation entre en vigueur à la date de l'adoption du décret qui autorise que la proclamation entre en vigueur ce même jour.

Le coprésident (M. McCleave): Quand cette proclamation entre-t-elle en vigueur?

Mlle Mayrand: Le jour où le décret autorise la proclamation, et c'est là la première étape.

Le coprésident (M. McCleave): Alors il se peut que le public doive attendre des mois avant d'être au courant de ce décret.

Mlle Mayrand: Oui. Je voulais simplement vous dire que la loi d'interprétation prévoit . . . Je me demandais si on ne pourrait pas inscrire cette date au moment de la publication dans la Gazette où ne figure que la date du décret.

Le coprésident (M. McCleave): A quoi cela servirait-il? Pensez-vous que le public serait ainsi informé de ces deux dates?

Mlle Mayrand: Non. Je voulais simplement dire que le public pourrait se rendre compte du délai qui s'est écoulé entre la date du décret et la date de la proclamation. En fait, nous ne sommes pas au courant.

M. Eglington: Pourquoi avez-vous attendu jusqu'au 11 décembre pour permettre la publication de la proclamation alors que le décret date du 10 octobre?

Le coprésident (M. McCleave): Voilà la question que vous avez posée, M. Eglington, ou peut-être quelqu'un d'autre; toutefois, ils ont refusé de répondre. Ils ont expliqué qu'à leur avis, cette mesure avait été efficace. Ils n'ont pas donné la raison du délai.

[*Texte*]

Miss Mayrand: I do not have the letter that was sent to them. But I think what we asked was why was there such a delay in the publication and in fact the reason was given there. We could now write back to them and ask why was there a delay between the Order in Council and the issue of the proclamation.

Mr. Eglington: The question I asked him, in this instance, was why was there a delay of three months between the making of the proclamation on the 10th of October and its publication on the 8th of January.

Miss Mayrand: In fact what you are saying I think is that the making of a proclamation is in two stages. One is the Order in Council authorizing it and two is the issue. But I can write to ask why there was the delay between the two. It seems that the Privy Council does not have any power over this delay.

Mr. Balfour: I think the point is the actual delay between the making of the proclamation and its publication was about a month—between the passage of the Order in Council and the actual publication. That is the question.

Mr. Eglington: I think we should look into this.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think it should be looked into further and we will have the benefit of the exchange that can be sent to the people in the Privy Council office. I presume they read our reports anyway as a matter of course and this conduct has disturbed the Committee.

Now to SOR 72-18 the Ports regulations. The point made here is that on page four of these regulations certain ports and outports have been transposed in the French text so that the schedule is confused and out of alphabetical order. I think that is also true on page three. In any event, . . .

Mr. Eglington: Perhaps, Mr. Chairman, I should explain about the makeup of this morning's agenda. We have attempted to push trhough this morning what is left of the simple of form matters of the old files which you have dealt with in the past. The 1972 and 1973 and 1974 files that are left—we have forty of them—are the ones that have large and contentious problems. There are a number of items on this morning's agenda which are of this type and thus there is some irregularity of printing.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Do you suggest that we ask the departments why it is done in this way? It might be just a printer's error.

Mr. Eglington: Printers, yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): This is what struck me when I saw it.

Mr. Eglington: I think the thing to do is to write and it point out to them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All the mistakes seem to involve the ports along the St. Lawrence River and other ports in the province of Quebec.

[*Interprétation*]

Mlle Mayrand: Je n'ai pas une copie de la lettre que nous leur avons fait parvenir. Toutefois, il me semble que nous leur avons demandé d'expliquer la raison d'un tel délai de publication et qu'en fait, ils nous ont fourni une explication. Nous pourrions leur écrire de nouveau afin de leur demander la raison pour laquelle il y a eu un tel délai entre la publication du décret et la date de la proclamation.

M. Eglington: Dans le cas qui nous intéresse, je lui ai demandé de m'expliquer la raison pour laquelle il y avait eu un délai de trois mois entre la proclamation du 10 octobre et sa publication le 8 janvier.

Mlle Mayrand: En fait, vous semblez indiquer que la publication d'une proclamation se fait en deux étapes. Tout d'abord, il y a le décret qui autorise la publication et ensuite, il y a la publication elle-même. Toutefois, je peux leur écrire afin de leur demander de nous fournir des explications à ce sujet. Il semble que le Conseil privé n'ait aucune autorité à cet égard.

M. Balfour: Il semble que la question essentielle soit le délai véritable entre la date de proclamation et celle de la publication. Il s'agit d'une période d'à peu près un mois, c'est-à-dire entre le décret en conseil et sa publication. Voilà la question essentielle à mon avis.

M. Eglington: A mon avis, nous devrions poursuivre cette affaire.

Le coprésident (M. McCleave): C'est aussi mon avis et je crois que nous pouvons faire parvenir la correspondance ayant trait à toute cette affaire aux responsables du Conseil privé. Je suppose qu'ils lisent nos rapports de toute façon, et cette conduite a grandement préoccupé les membres du comité.

Passons maintenant à l'étude des DORS/72-18 Règlement sur les bureaux de douanes. Il semble qu'à la page 4 de ce règlement, certains bureaux principaux secondaires aient été inversés dans le texte français de sorte que l'annexe est incorrecte et ne suit plus l'ordre alphabétique. Il semble que la même chose se soit produite à la page 3. De toute façon . . .

M. Eglington: Monsieur le président, je devrais peut-être expliquer la composition de l'ordre du jour. Ce matin, nous avons tenté d'examiner tout ce que reste dans nos dossiers et dont nous avons déjà discuté. Les dossiers qui restent de l'année 1972, 1973 et 1974, il nous en reste 40 en tout, ont trait à des problèmes graves et controversés. Bon nombre de questions de ce genre sont à l'ordre du jour ce matin; il y a donc quelques erreurs d'impression.

Le coprésident (M. McCleave): Voulez-vous que nous recommandions au ministère de nous fournir de plus amples renseignements au sujet de cette procédure? Il s'agit peut-être tout simplement d'une erreur d'impression.

M. Eglington: Une erreur d'impression, oui.

Le coprésident (M. McCleave): C'est en effet ce qui m'a frappé lorsque j'ai parcouru le texte.

M. Eglington: Il vaudrait probablement mieux leur écrire pour leur faire remarquer une inexactitude.

Le coprésident (M. McCleave): Il semble que toutes les erreurs aient trait aux bureaux situés le long du Saint-Laurent et ailleurs au Québec.

[*Text*]

Let us move on to the broadcasting licence fee regulations. This is SOR 72-231 and it is commentary by counsel. I think it may be printed at this stage of our proceedings.

SOR/72-231

BROADCASTING LICENCE FEE REGULATIONS, amendment

Broadcasting Act

August 31, 1974

1. Section 16(1)(b)(vii) of the Act requires the approval of Treasury Board to be given to the fixing of fees to be paid by licensees. That approval does not appear on the face of this amending regulation which sets new fees to be paid by licensees.

2. Section 16(2) of the Act reads:

> "A copy of each regulation or amendment to a regulation that the Commission proposes to make under this section shall be published in the Canada Gazette and a reasonable opportunity shall be afforded to licensees and other interested persons to make representations with respect thereto."

The regulation does not disclose on its face that the requisite publication took place or that reasonable opportunity to make representations was afforded. The satisfaction of these statutory requirements can not be assumed. See also the following Broadcasting Regulations:

SOR/72-58—Radio (A.M.) Broadcasting Regulations
SOR/72-234—Broadcasting Information Returns Regulations
SOR/72-242—Television Broadcasting Regulations
SOR/73-217—Radio (A.M.) Broadcasting Regulations
SOR/73-218—Radio (F.M.) Broadcasting Regulations
SOR/73-219—Television Broadcasting Regulations

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, on point number 1. It is a question of stating the authority on the face of it. On point number 2.

Mr. Eglington: This is the question of the recital of publication in the *Gazette* affording an opportunity to make representations. I think probably all that will be necessary is to point this out because other departments have obliged, by expanding their preambles, to take this into account. I have one that came in last week under the Motor Vehicle Safety Act and there it is recited "that a copy of the proposed amendment substantially in the form set out in the schedule be published in the *Gazette* and a reasonable opportunity is thereby afforded to manufacturers, distributors, importers and so on." I imagine that if we point out the fact that other people are doing it, then there will be no quarrel.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you. You will write Mr. Juneau, or the source person at the CRTC.

• 1125

M. Béchard: Monsieur le président, on dit que la loi requiert l'approbation du Conseil du Trésor, on ne l'a pas mentionné dans le préambule. Mais on devrait savoir d'abord si on a obtenu l'approbation du Conseil du Trésor. You heard that, Mr. Chairman?

[*Interpretation*]

Passons maintenant au règlement sur les droits de licence de radiodiffusion. Il s'agit du DORS/72-231 et notre conseiller juridique y a ajouté un commentaire. A mon avis ce commentaire devrait être annexé à notre compte rendu.

DORS/72-231

RÈGLEMENT SUR LES DROITS DE LICENCE DE RADIODIFFUSION—Modification

Loi sur la radiodiffusion

Le 30 août 1974

1. L'article 16(1)(b)(vii) de la loi requiert que l'approbation du conseil du Trésor soit donnée à la fixation des tarifs de droits à acquitter par les titulaires de licences. Cette approbation n'est pas mentionnée dans le règlement modificateur qui détermine de nouveaux tarifs de droits à acquitter par les titulaires de licences.

2. L'article 16(2) de la Loi se lit comme suit:

> «Une copie de chaque règlement ou modification de règlement que le Conseil se propose d'établir en vertu du présent article doit être publiée dans la Gazette du Canada et on doit fournir aux titulaires de licences et aux autres personnes intéressées la possibilité de soumettre leurs observations à cet égard.»

Le règlement ne mentionne pas que la publication a eu lieu ou que l'on a fourni aux personnes intéressées la possibilité de soumettre leurs observations. On ne peut présumer que l'on a satisfait à cette exigence. Voir aussi les règlements sur la radiodiffusion qui suivent:

DORS/72-58—Règlement sur la radiodiffusion (M.A.)
DORS/72-234—Règlement sur les rapports des entreprises de radiodiffusion
DORS/72-242—Règlement relatif à la télédiffusion
DORS/73-217—Règlement sur la radiodiffusion (M.A.)
DORS/73-218—Règlement sur la radiodiffusion (M.F.)
DORS/73-219—Règlement relatif à la télédiffusion

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, au sujet du numéro 1. Il faudrait préciser l'autorité en question. Au sujet du numéro 2.

M. Eglington: Il s'agit tout simplement de publier ces instances dans la *Gazette* du Canada. Il suffira probablement de le faire remarquer puisque les autres ministères se sont pliés à cette exigence, en prolongeant leur préambule afin de prendre cette affaire en considération. La semaine dernière, j'ai parcouru la loi sur la sécurité des véhicules automobiles dont je vous cite un extrait: «Une copie de tout règlement que le Gouverneur en conseil se propose d'établir ou de toute modification qu'il se propose d'apporter à un règlement . . . doit être publié dans la *Gazette* du Canada et l'on doit donner au fabricant, distributeur, importateur et autres personnes intéressées . . .» Si nous faisons remarquer que d'autres personnes agissent de la sorte, il n'y aura aucune discussion à ce sujet.

Le coprésident (M. McCleave): Merci. Vous écrirez donc à M. Juneau, responsable au CRTC.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, it is said that the act requires the Treasury Board's approval. This was not mentioned in the preamble. But we must first find out whether Treasury Board gave its approval. Vous avez compris ma question, monsieur le président?

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I heard it; I did not quite get it.

Mr. Béchard: I said that the law requires the approval of Treasury Board. We would like to check if they have that approval first.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. You mean this has nothing to do with Mr. Chrétien.

Mr. Béchard: Yes.

Mr. Eglington: Yes, I am sorry if I elided those, Mr. Béchard. I meant to cover both of them.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then we turn to SOR/73-476, National Trade Mark Garment Sizing Regulations; and there is a short commentary which may be printed here.

SOR/73-476

NATIONAL TRADE MARK GARMENT SIZING REGULATIONS, amendment

National Trade Mark and True Labelling Act

P.C. 1973-2481

Aug. 6, 1974

Section 1(10) of the Schedule—The English text refers to "(Children and Boys)" while the French text refers to "(enfants et garçonnets)". The word "garçonnet" is used elsewhere in the Schedule (e.g. item 50) as the equivalent of "little boys" in contradiction to "boys". Consequently, either item 52 should read "(Children and Little Boys)" in English or "(enfants et garçons)" in French.

Mr. Eglington: There is a typographical error here, Mr. Chairman, on the fifth line. That word should be "contradistinction" and not "contradiction".

Mr. Béchard: What do you call a garçonnet in English?

Senator Cottreau: A little boy.

Mlle Mayrand: Il s'agit encore une fois d'exiger que la traduction soit cohérente tout le long du texte.

M. Béchard: Oui.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It seems to go from toddlers to little boys, or little girls, to children. Is that the ascending order?

Miss Mayrand: "Toddler" is *tout petit* in French but they use "little boys" and "boys". In French, it is *garçonnets* and *garçons*. So, in this instance it is "children" and "boys"; and they use *garçonnets* for "boys" while usually they use *garçons* for "boys".

Mr. Balfour: You have the correct usage in 15.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): "Little boys" and *garçonnets*.

Miss Mayrand: I wish they would make up their mind as to what they want. In fact, it is the same in English.

[*Interprétation*]

Le coprésident (M. McCleave): Je l'ai entendue, mais je ne l'ai pas comprise.

M. Béchard: J'ai dit que la loi exigeait l'approbation du Conseil du Trésor. Nous aimerions tout d'abord voir si le Conseil a donné son approbation.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, votre question n'a rien à voir avec M. Chrétien?

M. Béchard: En effet.

M. Eglington: Je m'excuse de les avoir omises, monsieur Béchard, j'avais l'intention d'aborder les deux.

Le coprésident (M. McCleave): Nous allons maintenant passer au DORS/73-476, Règlement sur la taille des vêtements portant la marque de commerce nationale; nous avons aussi un bref commentaire à faire imprimer.

DORS/73-476

LOI SUR LA MARQUE DE COMMERCE NATIONALE ET L'ÉTIQUETAGE EXACT

Règlement sur la taille des vêtements portant la marque de commerce nationale—Modification

C.P. 1973-2481 21 août 1973

Le 6 août 1974

Article 1(10) de l'annexe—Le texte anglais mentionne «Children and Boys» alors que le texte français parle de «enfants et garçonnets». Le terme «garçonnet» est utilisé ailleurs dans l'annexe (par exemple, à l'article 50) comme l'équivalent de «little boys» en opposition à «boys». En conséquence, l'article 52 devrait se lire «children and little boys» en anglais ou «enfants et garçons» en français.

M. Eglington: IL y a une erreur typographique à la cinquième ligne, monsieur le président. Il faut remplacer X «*contradiction*» par «*contradistinction*».

M. Béchard: Comment dires-vous «garçonnet» en anglais?

Le sénateur Cottreau: «*Little boy*».

Miss Mayrand: Once again, the translation must be logical throughout.

Mr. Béchard: Yes, indeed.

Le coprésident (M. McCleave): Le règlement semble passer des bébés aux garçonnets, aux fillettes et puis aux enfants. Est-ce un ordre d'ascendance?

Mlle Mayrand: En français, «toddler» devient «tout petit», mais ici, on emploie «little boys» et «boys». En français, on a la distinction entre «garçonnets» et «garçons». Dans ce cas-ci, il s'agit de «children» et de «boys»; on emploie «garçonnets» pour «boys», tandis qu'habituellement on emploie «garçons» pour «boys».

M. Balfour: Au nº 15, vous avez le bon usage.

Le coprésident (M. McCleave): «Little boys» et «garçonnets».

Mlle Mayrand: Ce serait bien qu'ils se mettent d'accord sur ce qu'ils veulent. C'est la même chose dans le texte anglais.

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Anyway, they know that we look at them with a fine tooth comb.

The next item is SOR/73-517, Registration of Government Ships Regulations; and the commentary will be printed.

SOR/73-517

REGISTRATION OF GOVERNMENT SHIPS REGULATIONS

Canada Shipping Act

P.C. 1973-2634

October 1, 1974

These regulations define a "government ship" as meaning a ship that is "owned by and is in the service of Her Majesty in right of Canada or of any province thereof *or* is wholly employed in the service of Her Majesty in such a right". Section 4 provides for application for registration of a government ship in terms of control over the ship, which conforms to the definition. However, section 5 is couched in terms that seem to contemplate a government ship being only one owned by Her Majesty for it makes no provision whatever for the registration of a ship that is not owned by Her Majesty but is wholly employed in Her service. Given the fact that government ships are exempted by these regulations from all manner of provisions of the Shipping Act the obscurity caused by what appears to be an oversight in drafting should be cleared up.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I read this for about 15 minutes, until my head ached, and I could not understand. Mr. Eglington, please help me.

Mr. Eglington: The definition of government ship in Section 2 covers two things. The ship owned by and in the service of Her Majesty and, alternatively, a ship which is wholly in the service of Her Majesty, by which I take it to mean a ship which is not necessarily owned by Her Majesty. So there are two categories: those owned by, and those not owned by but wholly in the service of, Her Majesty.

Section 4 provides for the application for registration of a government ship, and Section 5 deals with what the registrar must do when he receives the application. It proceeds, in paragraph (a), to say that he enters the name of the ship and the fact that it is owned by Her Majesty in right of Canada but it does not deal with the question of a ship which is not owned by Her Majesty but is in the control and wholly in the service of Her Majesty, and there appears to be a hiatus there.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I made a little note. Is there an alternative method of registration besides that which is set out here, that might cover this situation?

Mr. Eglington: There is not an alternative form provided by these regulations.

Senator Godfrey: That regulation covers all government ships by definition, owned or under control. I had the same problem but I persisted . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): And you got that answer. Thank you very much.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): En tout cas, ils savent qu'on les examine de très près.

L'article suivant, c'est le DORS/73-517, Règlement sur l'immatriculation des navires d'État; on fera imprimer le commentaire.

DORS/73-517

RÈGLEMENT SUR L'IMMATRICULATION DES NAVIRES D'ÉTAT

Loi sur la Marine marchande du Canada

C.P. 1973-2634

1er octobre 1974

Ce règlement désigne par «navire d'État» un navire «qui est la propriété et est au service de Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province du Canada ou qui est entièrement affecté au service de Sa Majesté de ce chef». L'article 4 prévoit que la demande d'immatriculation d'un pareil navire doit être présentée par l'autorité dont il dépend, ce qui est conforme à la définition. Mais la rédaction de l'article 5 correspond au seul cas où il s'agit d'un navire appartenant à Sa Majesté, car rien n'y est prévu pour l'immatriculation d'un navire appartenant à un tiers mais entièrement affecté au service de Sa Majesté. Étant donné que les navires d'État sont soustraits par le règlement ci-dessus à toutes les dispositions de la Loi sur la Marine marchande du Canada, il y aurait lieu de rectifier cette omission sans doute imputable à un oubli.

Le coprésident (M. McCleave): J'ai lu pendant quinze minutes, j'ai mal à la tête et je n'ai rien compris. Monsieur Eglington, pourriez-vous m'expliquer ce texte?

M. Eglington: Dans l'article 2, la définition de «navire d'État» couvre deux domaines. Un navire en la possession et au service de Sa Majesté n'équivaut pas nécessairement à un navire complètement au service de Sa Majesté, qui n'est pas nécessairement en la possession de Sa Majesté. Il y a donc deux catégories: ceux qui appartiennent à Sa Majesté, et ceux qui ne lui appartiennent pas, mais sont à son service.

L'article 4 traite de la demande d'enregistrement d'un navire d'État, et l'article 5 signale au registraire les procédures à suivre lorsqu'il reçoit une demande. A l'alinéa (*a*), on dit qu'il donne le nom du navire et déclare qu'il appartient à Sa Majesté du chef du Canada. Cependant, cet alinéa ne traite pas d'un navire qui n'est pas en possession de Sa Majesté, mais qui est sous son contrôle et à son service; il semble ici y avoir une lacune.

Le coprésident (M. McCleave): J'ai une remarque; y a-t-il un autre processus d'enregistrement qui pourrait parer à cette situation?

M. Eglington: Les règlements ne font aucune disposition pour une autre formule.

Le sénateur Godfrey: Ces règlements touchent tous les navires du gouvernement par leur définition même, qu'ils soient en la possession de Sa Majesté ou sous son contrôle. J'ai aussi eu des problèmes, mais . . .

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez obtenu votre réponse. Merci.

[*Texte*]

Senator Godfrey: I think it is just a drafting error.

Mr. Eglington: I think it is also borne out by the last three words of the paragraph where it refers to control of the ship, which contemplates "in the service of Her Majesty" and not necessarily "owned by".

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

The next item is SOR/74-209, Emergency Locator Transmitter Order; and there is a two-point commentary by counsel. We will print both parts at this stage of our proceeding.

SOR/74-209

EMERGENCY LOCATOR TRANSMITTER ORDER

Aeronautics Act, Air Regulations

Air Navigation Order, Series II, No. 17

August 26, 1974

1. The preamble does not recite the section in the enabling statute pursuant to which the Order is made.

The relevant sections are section 216 of the Air Regulations and section 6 of the Aeronautics Act.

2. Section 10 of this Order requires that information concerning the location and operation of the emergency locator transmitter is made available to the passengers "by means of a readily visible placard located in the aircraft's cabin *or by other equivalent means*". These last words (in italics) are exceedingly vague, especially when it is borne in mind that the consequence of non-compliance with section 10 can be a prosecution under section 6(5) of the Aeronautics Act leading to a fine of up to $1,000.00 or imprisonment for a term not exceeding six months, or both. If an operator of the aircraft chooses not to display a readily visible placard in the aircraft's cabin and adopts some other means of informing passengers who is to judge of the equivalence? Is it the operator, officials of the Ministry of Transport, or, ultimately, the overworked magistrate. If it is desired to have readily visible placards in aircraft cabins in order that passengers may know the location of the transmitter it would be simpler and better to say so explicitly than to obscure the requirement by adding words of no discernible meaning. If it is the problem of the blind passenger that the draftsman had in mind, then the drafting is defective and the use of the disjunctive "or" unjustifiable.

• 1130

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The real question is number two, is it not? When there are other equivalent means of notifying somebody on an aircraft where this emergency locater transmitter is located.

Mr. Eglington: One comes to the point where interpretation of all, by other equivalent means are involved, if it came to prosecution, because this is going to be important in determining whether the means are equivalent. This is a point that has come up from time to time. Perhaps I am becoming pig-headed in persisting with the view that the regulations should try and obviate the need for resolution of this sort of issue in the counts. But I wonder why there ought to be any alternative to a readily visible placard.

[*Interprétation*]

Le sénateur Godfrey: Il s'agit sans doute d'une erreur de composition.

M. Eglington: Les trois derniers mots de l'alinéa perpétuent cette faute, lorsqu'on fait allusion au contrôle du navire «au service de Sa Majesté», mais pas nécessairement «en sa possession».

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

Nous passons alors au DORS/74-209, Ordonnance sur les radiobalises de secours; notre conseiller a fait un commentaire double. Nous allons imprimer les deux commentaires.

DORS/74-209

ORDONNANCE SUR LES RADIOBALISES DE SECOURS

Loi sur l'aéronautique

Règlement de l'Air

le 26 août 1974

1. L'article du statut habilitant en vertu duquel l'ordonnance est émise n'est pas cité dans le préambule.

Les articles afférents sont l'article 216 des Règlements sur l'Air et l'article 6 de la Loi sur l'aéronautique.

2. L'article 10 de la présente ordonnance exige que les renseignements relatifs à la localisation et au fonctionnement des radiobalises de secours soient communiqués aux passagers «... au moyen d'un panneau bien visible et situé dans la cabine de l'aéronef ou par tout autre moyen identique.» Ces derniers termes (soulignés) sont excessivement VAGUES, particulièrement lorsqu'on ne doit pas oublier que la conséquence de l'omission de se conformer à l'article 10 rend passible de poursuites en vertu de l'article 6(5) de la Loi sur l'aéronautique entraînant l'imposition d'une amende jusqu'à concurrence de $1,000, ou une peine d'emprisonnement pour une période ne dépassant pas six mois, ou les deux. Si l'exploitant d'un aéronef choisit de ne pas mettre une pancarte bien visible dans la cabine de l'aéronef et adopte un autre moyen en vue d'informer les passagers, qui doit juger s'il s'agit bien d'un moyen identique? Est-ce l'exploitant, les fonctionnaires du ministère des Transports, ou finalement le magistrat surchargé. S'il est souhaitable d'avoir des panneaux bien visibles dans les cabines d'aéronefs afin que les voyageurs puissent connaître l'endroit où se trouve la radiobalise, il serait préférable et plus simple de l'exprimer explicitement, que de rendre cette exigence obscure en ajoutant des termes «itexplicites. Si le législateur avait l'intention de remédier aux problèmes du passager aveugle, il faut signaler que le libellé est défectueux et l'emploi de la conjonction «ou» injustifié.

Le coprésident (M. McCleave): La difficulté se pose vraiment au paragraphe 2? Lorsqu'il y a d'autres moyens identiques de signaler aux passagers d'un avion l'emplacement de la radio balise de secours.

M. Eglington: S'il y avait des poursuites, l'interprétation de tout cela par d'autres moyens serait importante, car il faudrait déterminer si ces moyens sont vraiment identiques. C'est une question qui est soulevée de temps à autre. Je pense que la tête me fait de plus en plus mal; à mon avis, les règlements devraient empêcher que des questions de ce genre soient portées en Cour. Je me demande pourquoi il doit y avoir autre chose qu'un panneau bien visible.

[*Text*]

Senator Godfrey: A sign, a . . .

Mr. Eglington: Flash our lights . . .

Senator Godfrey: No, no. A, "Fasten your Seatbelts" sign as an electronic thing would not be considered a placard, I do not think.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I suppose it could be an arrow painted on the wall pointing to the electronic emergency locater.

Senator Godfrey: An electronic sign . . .

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): These are very small planes, are they not?

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So there are people strapped in along side each other, so the pilot could always say that the emergency locater transmitter is under your seat. Did you have a point about this Miss Mayrand?

Miss Mayrand: No, it was about the French translation, where there was an error.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. Will you correct that, for the record, Mademoiselle?

Miss Mayrand: Yes. The third last line, at the beginning, instead of "explicite" it is "vague".

Mr. Eglington: I think Senator Godfrey may very well have solved the problem right there. I had not thought of the "Fasten your Seatbelts" and "No Smoking" signs.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The darn thing might give out its own message, "Here I Am," "Here I Am."

Thank you, the next point is SOR/74-441, Weather Modification Information Regulations.

Mr. Eglington: This is a typographical point, Mr. Chairman, which can simply be pointed out . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): So the commentary is published truly.

SOR/74-441

WEATHER MODIFICATION INFORMATION REGULATIONS

Weather Modification Information Act

P.C. 1974-1635

September 17, 1974

Schedule I, section 8(b) line 7—In order to make sense of the English text a semi-colon should be inserted after the word "legislation", the word "and" at the end of the line being deleted.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Then we will go to SOR/75-128, Nova Scotia Egg Order made under the Agricultural Products Marketing Act.

[*Interpretation*]

Le sénateur Godfrey: Une enseigne, un . . .

M. Eglington: Des clignotants . . .

Le sénateur Godfrey: Non, non. Une enseigne électronique portant les mots: «Attachez vos ceintures» n'est pas considérée comme étant un panneau, je ne crois pas.

Le coprésident (M. McCleave): Je suppose que ça pourrait être une flèche peinte sur la paroi de l'appareil indiquant où se trouve la radio balise de secours.

Le sénateur Godfrey: Une enseigne électronique . . .

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (M. McCleave): Ce sont de très petits avions?

M. Eglington: C'est juste.

Le coprésident (M. McCleave): Il y a donc des passagers dont les ceintures sont attachées et qui sont placés les uns à côté des autres le long de la paroi de l'appareil, par conséquent le pilote peut toujours dire que la radio balise de secours se trouve en-dessous de siège. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet M^lle^ Mayrand?

Mlle Mayrand: Non, il s'agit simplement d'une erreur dans la traduction française.

Le coprésident (M. McCleave): Voulez-vous la corriger mademoiselle?

Mlle Mayrand: Oui. A la troisième ligne avant la fin il faut changer le mot «explicite» pour «vague».

M. Eglington: Je crois que le sénateur Godfrey a peut-être résolu le problème. Je n'avais pas pensé à un panneau du genre: «Attachez vos ceintures» ou «Défense de fumer».

Le coprésident (M. McCleave): La radio balise peut peut-être elle-même vous donner son propre message: «Je suis ici», «Je suis ici».

Je vous remercie. Document suivant DORS/74-441, Règlement sur les renseignements relatifs aux modifications du temps.

M. Eglington: Il s'agit d'une question typographique, monsieur le président, que nous pouvons tout simplement souligner . . .

Le coprésident (M. McCleave): Il s'agit donc de publier le commentaire.

SOR/74-441

RÈGLEMENT SUR LES RENSEIGNEMENTS RELATIFS AUX MODIFICATIONS DU TEMPS

Loi sur les renseignements relatifs aux modifications du temps

C.P. 1974-1635

Le 17 septembre 1974

Annexe I, article 8(b) ligne 7—Afin de donner aux texte anglais son sens véritable il faudrait ajouter un point-virgule après le mot «legislation» et supprimer le mot «and».

Le coprésident (M. McCleave): Nous passons ensuite aux documents DORS/75-128, Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, décret relatif aux œufs de la Nouvelle-Écosse.

[*Texte*]

Mr. Eglington: Although there is no comment to make about this one Mr. Chairman, I want to point out that in Section 3, under the heading Levies, the Commodity Board is authorized in relation to certain acts, to make orders: fixing, imposing and collecting levies. I understand in accordance with the procedure intimated at by Mr. Ross, that those orders in future will be classified as statutory instruments only, and not as regulations. I am looking into the nature of those orders.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Does this mean that they are trying to withdraw them from the view of the Committee?

Mr. Eglington: No, if they are statutory instruments, they are still subject to the Committee's scrutiny but if they are not regulations, then there are mandatory provisions about publication and so on, and do not apply. It is Mr. Ross's view, as I understand it, that these are statutory instruments—orders made pursuant to this particular order.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): In effect does this mean that these will not be published somewhere for example where the farming public of Nova Scotia, will be able to lay their hands readily on them?

Mr. Eglington: I take it that in conforming to their usual procedure, they will continue to be published in the Gazette but they will be published as statutory instruments.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is that clear?

• 1135

Miss Mayrand: No. I do not think so. What it means is because they have to make orders, according to their interpretation of the famous statutory instruments definition, this means that the orders making the levies . . .

Mr. Eglington: I understand that if an order is a statutory instrument and not a regulation, then the requirements of the act related to the period in which the instrument has to be registered and published do not apply. So the time constraints are in a sense removed. It is part of the general problem of whether statutory instrument is also a regulation.

We had these before the Committee some weeks ago where some were published as regulations and some as statutory instruments. I understood from Mr. Ross's point that in future he has given instructions that they are all to be called orders and treated as statutory instruments.

Miss Mayrand: Yes and can become regulation then. I think I made the comment there which is wrong, I mean in the sense that they are statutory instruments, therefore they can be regulations. However, other times with these egg orders, since it was not written to make orders, they were not statutory instruments—to make, to fix, to impose or to collect levies. So according to their definition, they were not statutory instruments, therefore they could not be regulations. But if it is written that they can collect the levies through orders fixing and imposing these levies, according to the definition of the statutory instruments by Mr. Ross, it becomes a statutory instrument. Therefore, it can be the regulation.

Mr. Eglington: Would Mr. Ross, do you think, be upset if he were asked to put down in writing what view the Privy Council Office is taking of these things?

[*Interprétation*]

M. Eglington: Il n'y a pas de commentaire à ce sujet, monsieur le président, je voulais souligner qu'en vertu de l'article 3 intitulé Cotisations, l'Office est autorisée à l'égard de certaines lois à fixer, imposer et percevoir des cotisations par décret. Si je comprends bien, conformément à la procédure soulignée par M. Ross, ces décrets seront à l'avenir classées comme textes réglementaires seulement et non pas comme règlements. Je suis en train d'examiner la nature de ces décrets.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce que cela veut dire qu'on essaie de les soustraire à l'étude du comité?

M. Eglington: Non, si ce sont des textes réglementaires, ils peuvent être examinés par le comité, mais ce ne sont pas des règlements, il y a des dispositions qui ont force d'obligation concernant leur publication par exemple. De l'avis de M. Ross, si j'ai bien compris, ce sont des textes réglementaires, des décrets qui sont rendus conformément à celui-là même.

Le coprésident (M. McCleave): Cela signifie-t-il qu'ils ne seront pas publiés de sorte que par exemple les agriculteurs de la Nouvelle-Écosse ne pourront pas les consulter?

M. Eglington: Conformément à leur procédure habituelle, ces textes continueront d'être publiés dans la Gazette, mais ils seront publiés comme textes réglementaires.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce clair?

Mlle Mayrand: Non, je ne crois pas. Cela signifie que selon leur interprétation des fameux textes réglementaires, les décrets concernant les cotisations . . .

M. Eglington: Si je comprends bien, lorsqu'un décret est un texte réglementaire et non pas un règlement, les dispositions de la loi quant à la période à l'intérieur de laquelle le texte réglementaire doit être consigné et publié ne s'applique pas. Il n'y a donc pas de limite de temps. Nous en revenons au problème de déterminer si un texte réglementaire est également un règlement.

Il y a quelques semaines, le Comité a dû se pencher sur des documents publiés en tant que règlements et d'autres publiés en tant que textes réglementaires. Si je comprends bien M. Ross a demandé qu'à l'avenir l'on ne parle que de décret que l'on traiterait comme des textes réglementaires.

Mlle Mayrand: C'est cela, et ils pourraient alors devenir des règlements. Je me suis mal exprimé et je veux dire que du moment que ce sont des textes réglementaires, ce sont également des règlements. Toutefois, il est des cas où ces décrets, étant donné qu'ils n'ont pas été écrits dans le but d'être des décrets, n'étaient pas des textes réglementaires visant à prélever des impôts. Ce ne sont donc pas par définition des textes réglementaires et par conséquent ce ne sont pas des règlements. Mais s'il est écrit qu'on peut prélever des impôts en vertu des décrets fixant ces impôts, en vertu de la définition de textes réglementaires donnés par M. Ross, ils deviennent des textes réglementaires. Et donc elles peuvent être des règlements.

M. Eglington: Croyez-vous que M. Ross accepterait de mettre par écrit la position du bureau du Conseil privé en la matière?

[*Text*]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that should be done.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, it would be very useful for this Committee to know what is exactly a statutory instrument, which orders or regulations are statutory instruments because we deal with them here. I never had a clear definition of a statutory instrument.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think that is because the act itself is not very clear and someday as a committee, in drawing up a report to Parliament, we will have to make some recommendations in that regard. But I think it would be a good start if you would not mind asking him to outline as much as possible their thinking on this point.

Mr. Eglington: I know that some of my comments have been regarded as being somewhat harsh in the Privy Council Office, which was not intended. I do not want to push Mr. Ross into a corner, but it would be helpful to know. Miss Mayrand has dealt with Mr. Ross on the telephone while I was in Kingston and I have not had any dealings with him.

Miss Mayrand: In fact, I tried but I guess it was too brief to be understood. I tried to say to Mr. Eglington in writing that in talking with Mr. Ross, and conscious of the definition or the interpretation they had in the Privy Council of what a statutory instrument is and our concern with the fact that we thought these things were regulations and that they had to be published and all this, he was trying to make sure that the way they were drafted, they would meet the definition of statutory instruments and then would be regulations.

Mr. Eglington: If they met the definition.

Miss Mayrand: Yes, but he was trying to make sure that they would meet the definition.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Béchard, I share your absolute confusion. I have nightmares too in which I am faced with the direct question; What is the difference between this, that and the other thing? I should think I would be very, very hard put.

Well, let us just leave it with Mr. Ross being asked to give us the best of his thinking on it.

Mr. Eglington: Some of them sounds like examination questions.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes. How did the exams go, Mr. Eglington, by the way? Can you find out?

Mr. Eglington: I will find out on Thursday.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Next is SOR 75-129—General Radio Regulations, and there is no commentary.

• 1140

SOR/75-131—Migratory Bird Sanctuary Regulations—no commentary.

[*Interpretation*]

Le coprésident (M. McCleave): Je crois qu'on devrait le lui demander.

M. Béchard: Monsieur le président, il serait très utile aux membres du Comité de savoir exactement ce que l'on entend par textes réglementaires quels sont les décrets et les règlements que l'on peut considérer comme textes réglementaires car c'est l'objet de notre travail ici. Jamais n'avons-nous eu une définition précise de ce qu'était un texte réglementaire.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que la loi elle-même n'est pas très précise et en tant que Comité des Règlements nous devrons un jour, lorsque nous ferons rapport au Parlement, faire des recommandations à cet égard. Je crois que ce serait un bon départ que de demander à M. Ross de préciser dans la mesure du possible, l'opinion du bureau du Conseil privé à ce sujet.

M. Eglington: Je sais que certaines de mes observations ont pu passer pour dures aux yeux du bureau du Conseil privé mais ce n'était pas là mon intention. Je ne voulais pas acculer M. Ross au pied du mur mais il nous serait utile de connaître leur position. M^lle^ Mayrand a parlé à M. Ross au téléphone pendant que j'étais à Kingston mais moi je n'ai rien eu à voir avec lui.

Mlle Mayrand: J'ai essayé d'obtenir une définition mais je suppose qu'elle était trop brève pour que l'on puisse la comprendre. J'ai tenté de dire à M. Eglington par écrit qu'étant donné la définition et l'interprétation de «textes réglementaires» par le Conseil privé et étant donné que nous croyons qu'il s'agissait de règlements, devant être publiés etc., M. Ross voulait s'assurer que la rédaction correspondrait à la définition de textes réglementaires qui deviendraient des règlements.

M. Eglington: Si toutefois elles correspondent à cette définition.

Mlle Mayrand: Oui mais M. Ross voulait d'abord s'assurer qu'elles correspondaient à cette définition.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Béchard, je comprends que vous soyez complètement perdu. J'ai des cauchemars au cours desquels je rêve qu'on me pose la question directement. Quelle différence entre ceci, cela et cette autre chose? Je serais complètement décontenancé si on me posait la question.

Eh bien disons que nous poserons la question à M. Ross qui nous répondra au meilleur de sa connaissance.

M. Eglington: Certaines de ces questions sont des questions d'examen.

Le coprésident (M. McCleave): Oui. En fait monsieur Eglington, comment cela s'est-il passé pour vous? Avez-vous reçu les résultats?

M. Eglington: Je les aurai jeudi prochain.

Le coprésident (M. McCleave): Passons maintenant au DORS 75-139—Règlements généraux sur la radio. Il n'y a pas de commentaires.

DORS/75-131—Règlements sur les refuges d'oiseaux migrateurs, sans commentaire.

[*Texte*]

SOR/75-132—Customs Duties Drawback Regulations, SOR/75-139—Toronto Harbour Tariff of Berthage Charges, SOR/75-142—British Columbia Fishery Regulations—all these without any comment.

Mr. Béchard: Can somebody tell me what is a *hareng pleim*—a roe herring à la pêche du hareng plein?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Roe herring is a pregnant herring is it not?

Mr. Béchard: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): You see, I can help you with your French after all, Mr. Béchard.

SOR"75-178—Regulations Respecting Gas and Gas Meters, and we have a page of commentary here. I think it should be printed because we are asked to consider a question by our counsel.

SOR/75-178
(*SOR/75-179)

REGULATIONS RESPECTING GAS AND GAS METERS, amendment

Gas Inspection ACt

P.C. 1975-643

April 24, 1975

Electricity Meter Regulations: SOR/72-267; 73-118; 73-378; 73-718; 74-104; 74-579; 75-179

Gas and Gas Meters Regulations: SOR/72-268; 73-119; 73-379; 73-719; 74-105; 74-580; 75-178

The power to prescribe the matter contained in the Electricity Meter Regulations is found in section 10. However, the regulation making power is to be found in section 4, and is expressed in such a way as virtually to exclude the possibility of objection and effective scrutiny.

> "4. The Governor in Council may make such rules and regulations, not inconsistent with this Act, as are necessary for giving effect to its provisions and for declaring its true intent and meaning in all cases of doubt, and for specifying the variations in the conditions of supply within which the readings of a verified meter shall be legal.
>
> 10. Within six years, or such other period as the Governor in Council in any case or class of cases may prescribe, from each verification and sealing or stamping, every meter shall be presented by the owner for reverification and resealing or restamping, or for the cancellation of the seal or stamp, by an inspector, with the exception of meters that have been scrapped, lost or destroyed."

The Committee may wish to consider whether such an enabling power is consistent, in spirit, with the Committee's functions. Compare the greater specificity of section 3 of the Gas Inspection Act:

> "3. The Governor in Council may make such regulations, not inconsistent with this Act, as are necessary for giving effect to its provisions, and

[*Interprétation*]

DORS/75-132—Règlements de drawback, DORS/75-139—Tarifs des droits de bassin du port de Toronto, DORS/74-142—Règlements de pêche de la Colombie-Britannique, aucun commentaire dans tous ces derniers cas.

M. Béchard: Est-ce que quelqu'un peut m'expliquer qu'est-ce qu'un hareng plein? What is this roe herring fishing all about?

Le coprésident (M. McCleave): Un hareng plein et un hareng à caviar, qui va pondre n'est-ce pas?

M. Béchard: Merci beaucoup.

Le coprésident (M. McCleave): Vous voyez que je suis capable de vous aider dans votre français après tout, monsieur Béchard.

DORS/75-178—Règlements concernant le gaz et les compteurs de gaz, et il y a toute une page de remarques dans ce cas. Je crois qu'on doit l'annexer car notre avocat nous demande d'examiner une question.

DORS/75-178
(*DORS/75-179)

RÈGLEMENTS CONCERNANT LE GAZ ET LES COMPTEURS DE GAZ—Modification

Loi sur l'inspection du gaz

C.P. 1975-643

Le 24 avril 1975

Règlements sur les compteurs d'électricité: DORS/72-267; 73-118; 73-378; 73-718; 74-104; 74-579; 75-179

Règlements concernant le gaz et les compteurs de gaz: DORS/72-268; 73/119; 73-379; 73-719; 74-105; 74-580; 75-178

Le pouvoir de prescrire relativement au sujet contenu dans les Règlements sur les compteurs d'électricité est prévu à l'article 10. Cependant, le pouvoir d'édicter des règlements est inscrit à l'article 4, et il est rédigé de telle sorte qu'il écarte en fait toute possibilité de discussion et d'examen.

> «4. Le gouverneur en conseil peut édicter les règlements, compatibles avec la présente loi, qui sont nécessaires pour appliquer ses dispositions, ainsi que pour en déclarer l'intention véritable et la signification en cas de doute et pour spécifier les variations dans les conditions de fourniture qui permettent de lire légalement un compteur vérifié.
>
> 10. Dans les six années, ou dans telle autre période que peut prescrire le gouverneur en conseil dans un cas ou une catégorie de cas, à compter de chaque vérification et scellage ou timbrage, tout compteur doit être présenté par le propriétaire pour être vérifié et scellé ou timbré de nouveau, ou pour la levée des scellés ou du timbre par un inspecteur, à l'exception des compteurs mis au rebut, perdus ou détruits.»

Le Comité souhaiterait peut-être soulever la question, à savoir si un tel pouvoir d'habilitation est compatible avec les attributions du Comité. Constatez la précision de l'article 3 de la Loi sur l'inspection du gaz:

> «3. Le gouverneur en conseil peut édicter les règlements, non incompatibles avec la présente loi, qui sont nécessaires à son exécution, et

[*Text*]

(a) for determining the calorific power of gas and establishing the standards therefor;

(b) for defining the methods of making the tests prescribed by this Act and the places where such tests shall be made, and for defining territorial districts;

(c) for declaring the true intent and meaning of this Act in all cases of doubt;

(d) for prescribing how the units of measure mentioned in this Act shall be determined;

(e) to provide for the custody of any apparatus, stamps or supplies used or required for the purposes of this Act or the regulations;

(f) to prescribe the duties of officers appointed for the purposes of this Act; and

(g) as to pressure under which gas is to be supplied."

Mr. Eglington: Mr. Chairman, it seems strange that this just popped up on this morning's agenda because on the front page of this morning's *Globe* there was a report of new methods of metering gas and electricity which I understand is to be done by a little gray box eventually hooked up to the Bell Telephone network.

The gas and gas meter regulations are made pursuant to the Electricity Act and the Gas Inspection Act which impose certain burdens on undertakers who provide gas and electricity, natural gas and town gas and electricity, and the two statutes are concerned with problems of metering the amount of gas and electricity supplied, the question of how meters are tested for accuracy, how tampering with them can be prevented, and how they are to be read.

The Gas Inspection Act is somewhat more extensive than the Electricity Act but the enabling provisions in the Gas Act are also more extensive and the enabling power in the Electricity Act is in the terms of section 4, which contains a provision which I think Henry VIII perhaps may have had in mind when he passed the Statute of Proclamations because it empowers the Governor in Council to make regulations that are necessary for giving effect to the provisions of the statute and for declaring its true intent and meaning in all cases of doubt. And that, I would think, confers on the Governor in Council a blanket legislative power. It also gives the Governor in Council the right to declare the meaning of the statute, which is normally the function of the court and not of the administrative arm of government. There is nothing objectionable, of course, in the regulations themselves; they are a standard type that have been made for numbers of years. But I wanted to bring this forward so that the Committee would consider enabling powers of this type.

So far as I have been able to find out, these two statutes are the only ones that have such enabling power in them. The one in the Gas Act is a little hidden but it is in Clause (c), for declaring the true intent and meaning of this act in all cases of doubt. I thought perhaps the Committee might want to consider the propriety of such enabling powers.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): That means then that if somebody threatened a court action arising out of this act the Governor in Council might try to head it off by sying the act does mean such and such. Is that a possibility?

[*Interpretation*]

(a) pour déterminer l'énergie calorifique du gaz et établir des étalons à cet effet;

(b) pour définir les méthodes à suivre dans les épreuves prescrites par la présente loi ainsi que les endroits où ces épreuves doivent être faites, et pour définir les districts territoriaux;

(c) pour faire connaître le sens véritable et l'intention de la présente loi dans tous les cas de doute;

(d) pour prescrire le mode de détermination des unités de mesure mentionnées dans la présente loi;

(e) pour assurer la garde de tous appareils, timbres ou matériel fournis, employés ou nécessaires pour les fins de la présente loi ou des règlements;

(f) pour prescrire les devoirs des fonctionnaires nommés aux fins de la présente loi; et

(g) au sujet de la pression à laquelle le gaz doit être fourni.»

M. Eglington: C'est curieux qu'on ait mis cela à l'ordre du jour ce matin, car ce matin même le *Globe* Publie à la une un rapport sur les nouvelles méthodes employées dans le cas des compteurs de gaz et d'électricité et je crois comprendre qu'il y aurait une petite boîte grise qui serait éventuellement reliée au réseau de la Bell Téléphone.

Ces règlements concernant le gaz et les compteurs de gaz découlent de la Loi sur l'inspection de l'électricité et de la Loi sur l'inspection du gaz qui imposent certaines obligations aux fournisseurs de gaz, d'électricité, de gaz naturel, de gaz de ville, les deux lois traitent de la façon de mesurer le gaz et l'électricité, de la vérification des compteurs afin d'assurer leur précision, et des mesures prises pour empêcher qu'on les fausse ainsi que de la façon dont il faut les lire.

La loi sur l'insepction du gaz est plus complète que la Loi sur l'inspection de l'électricité mais la stipulation habilitante de la loi sur l'inspection de l'électricité, que renferme l'article 4, stipulation qu'Henri VIII avait peut-être à l'esprit lorsqu'il a adopté le statut des proclamations, permet au gouverneur en conseil d'édicter les règlements nécessaires pour appliquer les dispositions de la loi et pour spécifier l'intention véritable et la signification en cas de doute. Cela à mon avis fournit au gouverneur en conseil toute latitude d'agir et fournit aussi le droit d'interpréter la loi, ce qui est normalement le travail du tribunal et non pas celui de l'administration. Il n'y a rien à critiquer dans les règlements eux-mêmes mais je voulais attirer à l'intention du Comité sur ces pouvoirs d'autorisation ou pouvoirs habilitants.

D'après mes recherches, ce sont les deux seules lois qui incluent de tels pouvoirs; l'une c'est la Loi sur l'inspection des gaz où ces pouvoirs sont un peu cachés car ils se trouvent dans l'alinéa c), pouvoirs qui permettent de déclarer l'intention véritable et d'interpréter cette loi en cas de doute. Peut-être que le Comité pourrait examiner s'il est approprié de conférer de tels pouvoirs.

Le coprésident (M. McCleave): Par conséquent si quelqu'un menace d'intenter des poursuites dans le cadre de cette loi, le gouverneur en conseil peut y échapper en donnant son interprétation de la loi n'est-ce pas?

[*Texte*]

Mr. Eglington: That is certainly a possibility.

• 1145

Mr. Hnatyshyn: To whom do we direct our inquiries in a case like this? I mean if we are dealing with the regulations of statutory instruments this is a fundamental relation, a provision of the act itself.

Mr. Eglington: I would think that probably if the Committee were to take a dim view of it and would wish to proceed with it, it is probably a matter for a report to both Houses. It is not a matter for the Privy Council office and the Regulations themselves do not take advantage of those sweeping powers; the Regulations are quite unobjectionable.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): How many instances, apart from this, are we aware of?

Mr. Eglington: None.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this the only time that you have seen anything like this?

Mr. Eglington: That is right.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I still think it is a classic example and we will certainly have to make a note of that, Mr. Mackenzie, for our report to the House.

Mr. Hnatyshyn: I have another question, if I may. I am not acquainted with these particular acts; they deal with matters under the federal jurisdiction only. What is the scope of the three acts referred to?

Mr. Eglington: The acts relate to the registrations of contractors, as they are called, to provide gas and electricity and for the regulation of the meters which they use in determining the amount of gas and electricity supply, there is no limitation spelled out in the statute itself that it is limited to the jurisdiction of the Parliament of Canada but that is a limitation that exists without being declared.

Senator Lafond: It is parallel to the Weights and measures.

Mr. Eglington: If the Committee wished to take this up, I would like to carry out some research to see if there are any more of these provisions. A study was done by Mme Immarigeon some years ago, in which full enabling powers were connected in one place, or at least, I think, most of them. We could check there to see if there are any more of this type but they are the only ones that I have ever seen.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Thank you. I think that should be done and I think the Committee agrees it should be done. SOR/75-179—Electricity Meter Regulations. Without comment. SI/72-3—Unemployment Insurance Benefits Remission Order under the Financial Administration Act and under the Unemployment Insurance Act of 1971. The commentary of Counsel is printed at this particular point.

SI/72-3

UNEMPLOYMENT INSURANCE BENEFITS REMISSION ORDER

[*Interprétation*]

M. Eglington: C'est une possibilité.

M. Hnatyshyn: A qui posons-nous nos questions pour enquêter dans un tel cas? Lo-sque nous traitons des règlements des textes réglementaires, il s'agit là d'une question fondamentale lorsqu'il s'agit des stipulations de la loi.

M. Eglington: Je crois que si le Comité n'est pas satisfait de cette situation et qu'il veut aller plus loin il lui faudra probablement faire rapport auprès des deux Chambres. Cela ne relève pas du bureau du Conseil privé et les règlements eux-mêmes n'abusent pas de ces vastes pouvoirs, les règlements ne sont pas contestables.

Le coprésident (M. McCleave): A part celui-ci, de combien de cas avons-nous connaissance?

M. Eglington: Aucun.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce la seule fois où vous avez vu une telle chose?

M. Eglington: La seule fois.

Le coprésident (M. McCleave): Je pense néanmoins que c'est un exemple classique et il nous faudra en prendre note, monsieur McKenzie, et le signaler dans notre rapport à la Chambre.

M. Hnatyshyn: Avec votre permission, j'aurais une autre question à poser. Je ne connais pas ces lois particulières, elles ne traitent que de questions relevant de la compétence fédérale. Quelle est la portée de ces trois lois?

M. Eglington: Ces lois portent sur l'inscription des fournisseurs de gaz et d'électricité et sur la réglementation des compteurs qu'ils utilisent pour déterminer la quantité de gaz et d'électricité qu'ils fournissent. Le statut lui-même ne le précise pas mais il sous-entend sans le dire que cela relève de la compétence du gouvernement du Canada.

Le sénateur Lafond: C'est analogue aux poids et mesures.

M. Eglington: Si le comité le souhaite, j'aimerais faire quelques recherches pour voir s'il existe d'autres dispositions de ce genre. Une étude a été faite par madame Immarigeon il y a quelques années, étude dans laquelle les pouvoirs d'accréditation, ou du moins la plupart d'entre eux, étaient rattachés à une instance. Nous pourrions vérifier s'il y en a d'autres de ce genre mais ce sont les seuls que j'aie jamais vus.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie. Cela devrait être fait et je pense que les membres du comité en conviennent. DORS/75-179—Règlement sur les compteurs d'électricité. Sans commentaires. TR/72-3—Décret de remise aux prestataires de l'Assurance-chômage—Loi sur l'administration financière—Loi de 1971 sur l'Assurance-chômage. Nous allons faire paraître le commentaire de notre conseiller à cet endroit.

TR/72-3

DÉCRET DE REMISE AUX PRESTATAIRES DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE

[*Text*]

Financial Administration Act

Unemployment Insurance Act, 1971

P.C. 1972-43

September 5, 1974

Section 17 of the Financial Administration Act is worded:

> "17.(1) The Governor in Council, on the recommendation of the Treasury Board, whenever he considers it in the public interest, may remit any tax, fee or penalty"

It would appear that, unless the phrase underlined is tautological, the recommendation of the Treasury Board *is* a prerequisite to the remission and should be recited in the Order. The authority of the two Ministers to recommend the remission has eluded discovery.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, I think you should speak to it. It would seem—is it really Quebec's income tax.

Mr. Eglington: To begin with, if Senator Forsey were here, he would immediately attack this on the grounds of syntax. I am sure the word "tautological" is not the correct word. I am sure the word that should be in there is "redundant", not "tautological".

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Make the correction to read "redundant" in what we print so that when the *Proceedings* reach the Senator he will know that we are still carrying on in his spirit.

Mr. Eglington: This raises the very issue that Mr. Béchard brought up earlier in the meeting, the question of, in that instance, whether the Treasury Board had approved in this cases where there had been a recommendation by the Treasury Board to the Governor in Council. The preamble recites a recommendation to the Minister of Labour and the Minister of National Revenue, which is not the same thing. Under the Act, Section 17 states that the Governor in Council may remit on the recommendation of the Treasury Board. Therefore, it is that particular recommendation that should be recited.

Mr. Balfour: I am more interested in your comment on the authority of the Ministers to authorize the remission of tax.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps we could deal with the first one, but would these two Ministers not be members of the Treasury Board?

Mr. Eglington: If they are, Mr. Chairman, it still should be the recommendation of the honourable Treasury Board and not two individual Ministers. They may, for instance, have been two Ministers present at a meeting of the Board. I am not sure what the quorum of the Board is, but the recital . . .

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Did you say, pursuant to Section 17 of the Financial Administration Act and Section 17 does mention the Treasury Board. Perhaps it should be on the recommendation of the Minister of Labour and the Minister of National Revenue as members of the Treasury Board.

[*Interpretation*]

Loi sur l'administration financière

Loi de 1971 sur l'assurance-chômage

C.P. 1972-43

Le 5 septembre 1974

L'article 17 de la Loi sur l'administration financière se lit comme suit:

> «17. (1) *Sur la recommandation du Conseil du Trésor,* le gouverneur en Conseil, peut, chaque fois qu'il le juge d'intérêt public, remettre tout impôt, droit ou peine.»

Il semble, à moins que le membre de phrase souligné ne soit qu'un tautologie, que la recommandation du Conseil du Trésor *est* une condition préalable à la remise et devrait figurer au décret. Étant donné le pouvoir des deux ministres de recommander la remise, ce point est passé inaperçu.

Le coprésident (M. McCleave): Vous devriez nous dire un mot à ce sujet, monsieur Eglington. Il semble . . . Est-ce vraiment l'impôt du Québec?

M. Eglington: Pour commencer, si le sénateur Frosey était présent, il condamnerait la syntaxe utilisée. Je n'aurais pas dû utiliser le mot «tautologie». Le mot utilisé aurait dû être «redondance», et non pas «tautologie».

Le coprésident (M. McCleave): Faites la rectification afin que lorsque ce compte rendu parviendra entre les mains du sénateur, il sache qu'il nous guide toujours dans nos travaux.

M. Eglington: Cela soulève une fois de plus le problème déjà évoqué par M. Béchard lors de la réunion, c'est-à-dire de savoir si dans ce cas le Conseil du trésor avait donné son approbation et avait fait une recommandation au Gouverneur en conseil. Le préambule cite une recommandation au ministre du Travail et au ministre du Revenu national, ce qui n'est pas la même chose. En vertu de cette loi, l'article 17 stipule que sur la recommandation du Conseil du trésor le Gouverneur en conseil peut faire une remise. Par conséquent, c'est cette recommandation particulière qui devrait être citée.

M. Balfour: Votre commentaire sur le pouvoir des ministres d'autoriser cette remise m'intéresse plus.

Le coprésident (M. McCleave): Nous pourrions peut-être nous occuper du premier, mais ces deux ministres ne sont-ils pas membres du Conseil du trésor?

M. Eglington: S'ils le sont, monsieur le président, cela devrait toujours être sur la recommandation du Conseil du trésor et non pas sur celle de ces deux ministres. Il se peut par exemple que deux ministres aient été présents lors de la réunion du Conseil. Je ne sais quel est le quorum requis pour le Conseil mais la citation . . .

Le coprésident (M. McCleave): Vous avez dit conformément à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière et cet article 17 mentionne le Conseil du trésor. Peut-être cela devrait-il être sur la recommandation du ministre du Travail et du ministre du Revenu national en tant que membres du Conseil du trésor.

[*Texte*]

Mr. Eglington: It would still have to be the recommendation of the Treasury Board for our Treasury Board.

• 1150

The Joint Chairman (Mr. McCleave): As such.

Mr. Eglington: As such.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I see. All right. That point is made and the second one is Mr. Balfour's . . .

Mr. Eglington: It is the standard. We have so many other instances where the recycle has been on the recommendation of the Treasury Board and not of the individual Ministers.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I see. All right. This one does go back a fair way before we were out of the picture. So perhaps they could be given the code number to do it again.

The second point is Mr. Balfour's, which is rather more substantial. Did you want to follow it up, Mr. Balfour?

Mr. Balfour: I would like some further comment.

Mr. Eglington: I took it to be, Mr. Balfour, that it was part and parcel of the same point.

Mr. Balfour: Yes, unless there is anything, I think you have covered it.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Then we go to SI/75-28, the Canned Hake Order, without commentary. Then SI/75-29, the Canned Turbot Order, without commentary, and SI/75-30, the Canned Mackerel Order, again without commentary. That concludes the agenda.

I might say that Senator Forsey was making arrangements with Mr. Gordon Robertson to appear before us as our witness in connection with our other business, the guidelines and the Baldwin Bill. I presume this should wait until Senator Forsey is at least able to be back and talking to Mr. Robertson by phone. We have not forgotten that part of our business. Rather I think we are mindful of the fact that everybody here is hard pressed, and May is really the awful month for Committees in this place. We are just driven from one end of the building to the other to meet quorums and the like. But we have not forgotten.

I thank you very much. The meeting is adjourned.

[*Interprétation*]

M. Eglington: Mais il faudrait toujours que cela soit sur la recommandation du Conseil du trésor pour notre Conseil du trésor.

Le coprésident (M. McCleave): Tel quel.

M. Eglington: Tel quel.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. D'accord. C'est clair désormais et on passe à M. Balfour . . .

M. Eglington: Il s'agit des normes. Il y a beaucoup d'autres cas où cette question de recyclage se fait sur la recommandation du Conseil du Trésor et non des ministres particuliers.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. D'accord. Cette situation existe depuis longtemps, même avant notre arrivée. Peut-être qu'on pourrait leur donner le numéro du code leur permettant de le faire encore une fois.

Deuxièmement, la question de M. Balfour, qui est beaucoup plus importante. Aimeriez-vous d'autres renseignements, monsieur Balfour.

M. Balfour: J'aimerais plus de détails.

M. Eglington: Je croyais, monsieur Balfour, que cela était compris dans cette autre question.

M. Balfour: Oui, et je crois qu'on a tout dit, à moins d'un oubli.

Le coprésident (M. McCleave): D'accord. Passons maintenant au TR/75-28, décret sur le merlu en conserve; sans commentaires. Ensuite, le TR/75-29, décret sur le turbot en conserve; sans commentaires; le TR/75-30, décret sur le maquereau en conserve, encore aucune remarque à faire. Cela termine l'ordre du jour.

J'aimerais ajouter que le sénateur Forsey a pris les mesures nécessaires pour convoquer M. Gordon Robertson au sujet d'une autre question, les lignes directrices et le projet de loi de M. Baldwin. Je suppose que cela devrait attendre au moins jusqu'à ce que le sénateur Forsey puisse communiquer avec M. Robertson par téléphone. On n'a pas encore oublié cette tâche qui nous reste. On reconnaît plutôt que tout le monde est ici très occupé, et que le mois de mai est très difficile pour les comités. On court d'un bout de l'édifice à l'autre afin de réunir les quorums et ainsi de suite. Toutefois, on n'a pas oublié le travail qui nous reste.

Je vous remercie beaucoup. La séance est levée.

GOVT PUBNS

BINDING SECT. JUL 2 1980